Dt

DOCUMENTO DE TRABAJO

LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA
N° 2015/02

LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA

Mercedes Iacoviello y Mariana Chudnovsky





Dt

DOCUMENTO DE TRABAJO

LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA

Mercedes Iacoviello y Mariana Chudnovsky
CAF - Documento de trabajo N° 2015/02

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar el vínculo entre el Servicio Civil y la capacidad del sector público de implementar políticas. Para ello, examina la relación del Servicio Civil con (1) la institucionalidad formal de los regímenes políticos democráticos (principalmente, las Constituciones, las leyes de empleo público y sus principios rectores; (2) la existencia de una planificación estratégica (a) que vincule aquello que se decide en el ámbito del régimen político con lo que se ejecuta en la Administración Pública (reglas de acceso versus reglas de ejercicio del gobierno democrático) y (b) que alinee los objetivos de la organización con los de los recursos humanos; (3) las características de la Administración Pública Central; (4) la forma en que se gestiona a los Recursos Humanos dentro de las organizaciones de la administración pública y, por último; (5) los perfiles de los Recursos Humanos que integran dichas organizaciones, con especial atención al segmento que las conduce.

Estos elementos se ilustrarán con cuatro casos de reforma del Servicio Civil en América Latina que permitan capturar diversas experiencias en los gobiernos de la región. Se presentan tanto reformas exitosas como desafíos no resueltos, con vistas a identificar posibles vías de acción en distintas áreas. El objetivo es mostrar que, cada caso, puede encontrar tanto trabas como soluciones en los cinco niveles analíticos propuestos.



DOCUMENTO DE TRABAJO

THE IMPORTANCE OF CIVIL SERVICE FOR DEVELOPING STATE CAPACITIES IN LATIN AMERICA

Mercedes Iacoviello y Mariana Chudnovsky
CAF – Working papers N° 2015/02

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the link between the civil service and public sector capacity to implement policies. To do so, it examines the relationship with the Civil Service and:
(1) formal institutions of democratic political regimes (Constitutions, laws of public employment and its guiding principles; (2) the existence of strategic planning (a) which connect decisions made within the formal political arena with implementation in the public sector (rules for obtaining political power versus rules for exercising it) and (b) to align organizational goals with existing human resources, (3) features of Public Administration ; (4) management of human resources within public administration and, finally, (5) profiles of human resources, with special attention to the public managers.

These elements will be illustrated with four cases of civil service reform in Latin America that capture different experiences in the governments of the region. We present both successful and less successful cases, in order to identify policy recommendations. Each case show both obstacles and solutions that can be very useful to do so.

La importancia del Servicio Civil para el desarrollo de Capacidades Estatales: un análisis de trayectorias de reforma en América Latina

Mercedes Iacoviello[1] *y Mariana Chudnovsky*[·][2]

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar el vínculo entre el Servicio Civil y la capacidad del sector público de implementar políticas. Para ello, examina la relación del Servicio Civil con (1) la institucionalidad formal de los regímenes políticos democráticos (principalmente, las Constituciones, las leyes de empleo público y sus principios rectores; (2) la existencia de una planificación estratégica (a) que vincule aquello que se decide en el ámbito del régimen político con lo que se ejecuta en la Administración Pública (reglas de acceso versus reglas de ejercicio del gobierno democrático) y (b) que alinee los objetivos de la organización con los de los recursos humanos; (3) las características de la Administración Pública Central; (4) la forma en que se gestiona a los Recursos Humanos dentro de las organizaciones de la administración pública y, por último; (5) los perfiles de los Recursos Humanos que integran dichas organizaciones, con especial atención al segmento que las conduce.

Estos elementos se ilustrarán con cuatro casos de reforma del Servicio Civil en América Latina que permitan capturar diversas experiencias en los gobiernos de la región. Se presentan tanto reformas exitosas como desafíos no resueltos, con vistas a identificar posibles vías de acción en distintas áreas. El objetivo es mostrar que, cada caso, puede encontrar tanto trabas como soluciones en los cinco niveles analíticos propuestos.

Los casos se eligieron considerando dos factores: en primer lugar, presentan diferentes niveles de desarrollo de sus servicios civiles. En la región, existen tres grandes grupos[3]: 1) burocracias más avanzadas, con prácticas de mérito con flexibilidad, como Brasil, Chile y, en menor medida, Costa Rica; 2) un nivel de desarrollo intermedio en los que coexisten islas de alta profesionalización con prácticas clientelares no erradicadas (Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina) y 3) un tercer grupo de países con burocracias que muestran escasa presencia de criterios de mérito y persistencia de decisiones clientelares (Perú, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, Guatemala) (Iacoviello y Zuvanic: 2011). Dentro de este último grupo, se tomaron dos casos para, a su vez, ilustrar cómo los problemas y soluciones pueden ser muy diferentes aun compartiendo un grado de desarrollo promedio similar del servicio civil. En segundo lugar, se seleccionaron casos que permitieran capturar distintas "rutas críticas" a través de los cinco componentes/niveles analíticos presentados.

---

[1] Consultora independiente

[·] Universidad de San Andrés

[2] Se agradece la excelente asistencia de investigación de Ayelén Vanegas.

[3] El Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001; BID, 2006; BID 2014) y el 2° Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana (Informe Barómetro, 2012) emplean la misma metodología para determinar el nivel alcanzado por el servicio civil en cada uno de los países. La misma consiste en la creación de un índice conformado a partir de la agrupación de puntos críticos de diferentes subsistemas de calidad – la eficiencia, el mérito, la consistencia estructural, la capacidad funcional y la capacidad integradora.

Estos casos son los de **Perú (nivel bajo), República Dominicana (nivel bajo)**, **Argentina (nivel medio)** y **Chile (nivel alto)**. Los dos primeros países presentan un menor desarrollo del servicio civil pero muestran un impulso de modernización fuerte en la última década. Son interesantes para contrastar experiencias de resolución de problemas que se presentaron en los cinco niveles analíticos señalados más arriba.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en una primera sección se presenta brevemente el contexto de la región con relación a los principales elementos de los servicios civiles; en segundo lugar, se desarrolla la importancia de la burocracia en la construcción de capacidades estatales para implementar políticas públicas y se establece el marco analítico propuesto para obtener enseñanzas de casos icónicos. En tercer lugar, se contextualiza cada elemento del mismo brevemente con relación al desempeño general de la región[4] y se ilustra cada uno de los cinco niveles, a través de diferentes dimensiones, en los cuatro casos seleccionados. Por último, se presenta un análisis comparado de las rutas críticas recorridas por cada caso en las mejoras de sus burocracias con el objetivo de poder identificar en qué niveles es posible operar para alcanzar éxito en las reformas en diferentes contextos normativos, organizacionales, de gestión y perfiles de los recursos humanos.

I. Contexto de las Burocracias en América Latina

En una secuencia de estudios, el BID llevó a cabo mediciones de las burocracias de la región y comparó el desarrollo del servicio civil en el año 2013 con los resultados obtenidos en el diagnóstico regional del año 2004. Las mediciones registraron un progreso con relación a la modernización del servicio civil en la región, aunque se mantienen en un nivel relativamente bajo: el promedio del Índice de Desarrollo del Servicio Civil para los dieciséis países estudiados subió seis puntos, pasando de 32 a 38 en una escala de 0 a 100 (BID: 2014: 10).

El año 2012, dieciséis gobiernos de América Latina invirtieron muchos recursos en las remuneraciones de sus servidores públicos de la administración central: en promedio un 5,8% del PIB, equivalentes al 41% de sus ingresos tributarios y el 26% del gasto total del sector público (BID: 2014: 9). Los gobiernos centrales de la región invierten gran cantidad de recursos en su personal y emplean a un porcentaje relevante de la fuerza laboral. En el año 2012, el gasto en personal en los dieciséis países cubiertos por el estudio del BID representaba, en promedio, el 5,8% del Producto Interno Bruto (PIB). En el año 2004, esta cifra era del 6,1% lo que indica una baja (Cortázar, Sanginés y Lafuente:, en BID 2014.)

---

[4] A partir del informe del BID se construyeron tablas resumen del avance de cada subsistema que se midió que se refieren en cada punto y se adjuntan en el Anexo.

Gráfico 1. Masa salarial del gobierno central* como % del PIB en países seleccionados (2004 y 2012

País	2004	2012
Paraguay	7,2%	9,6%
Honduras	10,1%	9,5%
Ecuador	6,8%	8,4%
Bolivia	9,1%	8,0%
Costa Rica	7,6%	7,3%
El Salvador	7,3%	5,5%
Nicaragua	4,0%	5,4%
Perú	6,4%	4,8%
Uruguay	6,2%	4,7%
Panamá	5,5%	4,4%
México	6,7%	4,3%
Brasil	4,3%	4,2%
Chile	4,0%	4,1%
Guatemala	3,2%	3,8%
República Dominicana	3,2%	3,4%

Promedio 2004: 6,1%
Promedio 2012: 5,8%

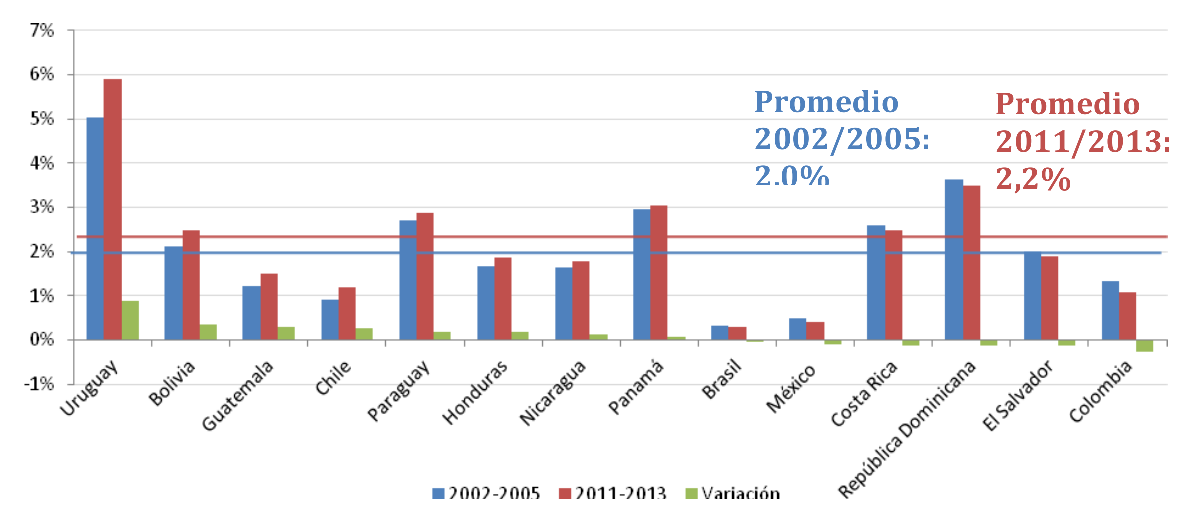
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Algunos países, como Paraguay, Ecuador y Nicaragua han incrementado de forma considerable su nivel de gasto en la masa salarial como porcentaje del PIB en la última década. Otros, como México, Perú, Panamá, Honduras y Bolivia la han disminuido. Los gastos en personal de los países que estudió el BID, correspondían, en promedio, al 26% del total del gasto en 2012, oscilando entre el 12% en Colombia y el 46% en Paraguay (Cortázar, Sanginés y Lafuente en BID 2014).

Ahora bien, las dimensiones del servicio civil en los países de la región no sólo se observan a través de los recursos que insumen sino también a partir del número de personas que lo componen. Según BID (2014), los gobiernos centrales de América Latina emplean, aproximadamente, del 8 al 15% de la fuerza laboral de los países. Esto representa, en promedio, cerca del 2% de los ciudadanos en cada país (ver Gráfico 2).

Con relación a la evolución del empleo público de los gobiernos centrales en la región, se observa un incremento en la mayoría de los casos como porcentaje de la población: "El país que mayores cambios presenta dentro de la muestra es Uruguay, donde la cantidad de funcionarios de la administración central sobre la población creció en casi un punto porcentual entre 2004 y 2013. Del gráfico 1.3 se observa que para un grupo de países (Uruguay, Bolivia, Guatemala, Chile, Paraguay, Honduras, Nicaragua y Panamá) el empleo público respecto del año 2004 ha aumentado como porcentaje de la población, mientras que para otro grupo a la derecha en el gráfico (México, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, y Colombia) ha disminuido. Brasil presenta un nivel similar al de 2004" (Cortázar, Sanginés y Lafuente: 2014: 4).

Gráfico 2
Comparación del empleo público de la Administración Central como porcentaje de la población en países seleccionados (2002/2005-2011/2013)*



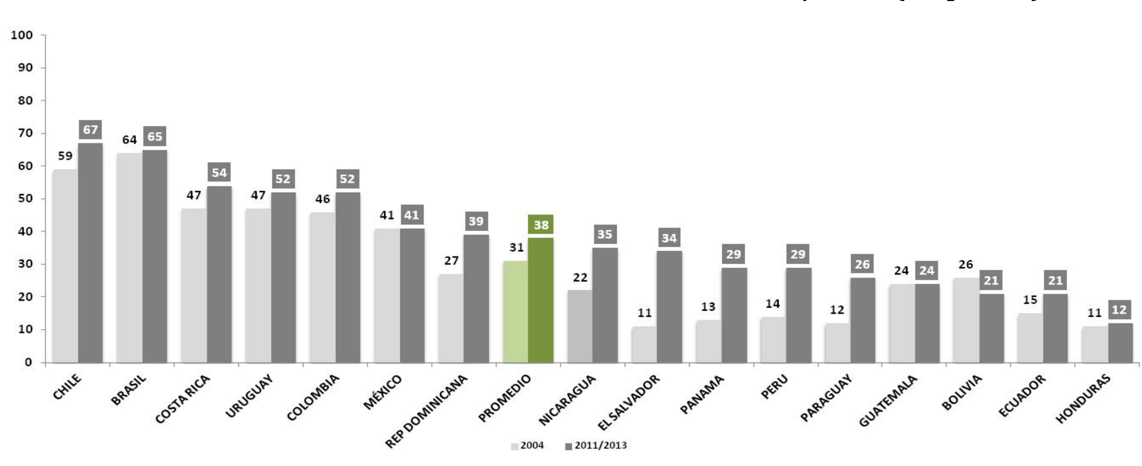
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

En relación con el desempeño de los servicios civiles, si se toma como línea de base, el primer diagnóstico regional del BID (2004) se pueden evaluar los desempeños durante una década de una serie de países de la región. Como se puede observar en el Gráfico 3, el promedio regional del puntaje obtenido al aplicar la metodología de medición de la Gestión de los Recursos Humanos (GHR)[5] se incrementó entre el 2004 y 2013 de 32 a 38 puntos. Del universo de 16[6] países, casi la mitad está por encima del promedio: Chile (67), Brasil (65), Costa Rica (54), Colombia (52), Uruguay (52), México (41) y República Dominicana (39). La otra mitad se

[5]La GRH está integrada por un conjunto de *subsistemas*. En el nivel superior se encuentra la *Planificación de RH*, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que aparece conectada. En el nivel intermedio se ubican cinco subsistemas, ordenados en una secuencia lógica. En primer lugar está la *Organización del Trabajo*, que define y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Luego viene la *Gestión del Empleo*, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. En tercer lugar, está la *Gestión del Rendimiento*, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. En el cuarto, por una parte, la *Gestión de la Compensación*, que retribuye esa contribución, y por otra la *Gestión del Desarrollo*, que se centra en el crecimiento individual y colectivo. Por último, en el nivel inferior, la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*, que se conecta a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente. A estos subsistemas se le añade la *Función de Organización de los Recursos Humanos*, que hace foco en las características de la institucionalidad y autoridad del sistema.La propuesta metodológica para la presente evaluación es una versión calibrada del *Marco Analítico para el Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil* (Longo, 2002), a partir del cual se ha realizado un seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos años diez años.El marco analítico mide una serie de *puntos críticos* que se distribuyen en diferentes subsistemas. El *punto crítico* es indicador que permite la comparación con la situación empíricamente encontrada en el caso de estudio. Esa comparación se *operacionaliza* en una escala de 0 a 5, donde el máximo puntaje refleja la mayor correspondencia entre la situación expresada en el *punto crítico* y el caso de estudio. Del conjunto de puntos críticos combinados de diversas formas, se derivan cinco *índices* que permiten medir diferentes aspectos del desempeño general del sistema de servicio civil; Mérito, Eficiencia, Capacidad Funcional, Capacidad Integradora y Consistencia Estructural.
[6] Los dos casos incluidos en el diagnóstico de 2004 que por decisión de su gobierno optaron por no participar del diagnóstico 2013 son Argentina y Venezuela. Para asegurar la comparabilidad de los resultados 2004-2011/2013 de los subsistemas e índices, se considera entonces el universo de 16 países.

ubica por debajo del promedio: Nicaragua (35), El Salvador (34), Panamá (29), Perú (29), Paraguay (26), Guatemala (24), Ecuador (21), Bolivia (21) y Honduras (12) (Iacoviello y Strazza: 2014).

Gráfico 3
Índice de Desarrollo del Servicio Civil 2004-2011/2013 (16 países)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Asimismo, los países pueden ser clasificados en tres niveles de desarrollo del servicio civil:

En primer lugar, en el nivel de *bajo desarrollo* (entre 0 y 39 puntos), se ubican Honduras (12), Ecuador (21), Bolivia (21), Guatemala (24), Paraguay (26), Perú (29), Panamá (29), El Salvador (34), Nicaragua (35) y República Dominicana (39). Estos países presentan servicios civiles con alta discrecionalidad en las decisiones de gestión de recursos humanos, muy reducida o inexistente presencia del mérito, severas dificultades para atraer y retener personal y escasa coherencia estratégica general. Aunque tienen algunos instrumentos normativos y técnicos de gestión de recursos humanos, presentan nula o muy acotada implementación. Al respecto, Iacoviello y Strazza (2014) señalan que "si bien todos comparten estas características, los casos no son idénticos. Los diferentes puntajes (de 0 a 39) reflejan matices o grados de criticidad de los rasgos comunes" (Iacoviello y Strazza: 2014:13).

En segundo lugar, dentro del nivel de *desarrollo medio*[7] (entre 40 y 59 puntos), se ubican México (41), Colombia (52), Uruguay (52) y Costa Rica (54). Estos países muestran mayor uso del criterio de mérito y en cierto nivel de aplicación, de incentivos al rendimiento (Iacoviello y Strazza: 2014). La función rectora es más sólida aunque eso no implica que esté consolidada. Iacoviello y Strazza señalan que "a diferencia del grupo anterior, las políticas de recursos humanos muestran aplicación real en una porción variable pero visible de la administración pública y se apoyan en instrumentos normativos y técnicos aceptados por las entidades. Sin embargo, al no tener una aplicación generalizada, es posible encontrar fragmentos del aparato público donde siguen rigiendo dinámicas más típicas del primer conjunto de países" (Iacoviello y Strazza: 2014:13).

Por último, en el nivel alto o *sistemas profesionales* (de 60 a 100 puntos) sólo se ubican Brasil (65) y Chile (67). Estos países muestran mayor presencia de los criterios de mérito y de

[7] Corresponde a sistemas mixtos que combinan segmentos profesionales y cierto grado de politización.

flexibilidad. Asimismo, "cuentan con entidades rectoras con capacidad política para instalar en la agenda el tema de la profesionalización, capacidad técnica para diseñar e implementar políticas y capacidad de coordinación para organizar, orientar y supervisar el trabajo de las oficinas de recursos humanos" (Iacoviello y Strazza: 2014:13).

Entre los años 2004 y 2011/2013 la tendencia general muestra progreso. De los dieciséis países, once presentan un mayor desarrollo de sus servicios civiles que en 2004, cuatro[8] se mantuvieron prácticamente en el mismo puntaje y sólo uno retrocedió. Con relación a este avance general, Iacoviello y Strazza (2014) aclaran, de todos modos, que los servicios civiles con mayor avance entre 2004 y 2011/2013 son los que provinieron de una línea de base más débil.

Con relación al desempeño comparado en cada uno de los subsistemas de Gestión de Recursos Humanos medidos por el BID, todos los subsistemas muestran avances desde 2004. El progreso que más resalta se produjo en el subsistema de Planificación y en el de Organización del Trabajo. Ambos tuvieron un incremento global de nueve puntos. El siguiente subsistema que mostró avances fue el de Organización de la Función de RH con ocho puntos. Los subsistemas de Gestión del Empleo y de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales presentaron un avance de siete puntos, mientras que la Gestión del Desarrollo, mostró seis puntos. Por último, la Gestión del Rendimiento y la Gestión de la Compensación son los subsistemas que menos mejoraron (cinco puntos). En suma, en la actualidad, la Organización del Trabajo es el subsistema que mayor puntaje presenta (43 puntos) y la Gestión del Rendimiento el subsistema más débil (30 puntos) (Iacoviello y Strazza: BID: 19).

Gráfico 4
Índices de calidad. Comparativo regional 2004-2011/2013

	2004	2011/2013
Planificación	31	40
Organización del Trabajo	34	43
Gestión del Empleo	33	40
Gestión del Rendimiento	25	30
Gestión de la Compensación	29	34
Gestión del Desarrollo	25	31
Relaciones Humanas y Sociales	27	34
Organización de la Función de RH	33	41

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

A nivel regional, los cinco índices de calidad muestran crecimiento con relación al 2004. El mayor avance se produjo en el índice de Mérito, que obtuvo nueve puntos de diferencia entre la primera y segunda medición. A continuación, se encuentran la Consistencia Estructural con ocho puntos y la Capacidad Integradora con seis. El índice de Eficiencia y el de Capacidad Funcional son los que menos avances registraron (cinco puntos). Es decir, el índice de Mérito es el más sólido (42 puntos) y los de Capacidad Funcional y Capacidad Integradora son los más débiles (34 puntos) (Iacoviello y Strazza: 2014: 36).

[8] Se incluyó en este grupo a Brasil y Honduras, cuya mejora fue de apenas un punto.

Tabla 1
Índices de calidad del servicio civil: promedio regional

	Evaluación 2004	2011/2013	Diferencia
Eficiencia	33	37	+4
Mérito	34	43	+9
Consistencia Estructural	33	40	+7
Capacidad Funcional	31	35	+4
Capacidad Integradora	29	35	+6
Índice de Servicio Civil	32	38	+6

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

En síntesis, los análisis del BID (2004/2014) muestran un progreso incremental en la profesionalización de los servicios civiles en la mayor parte de la región. Sin embargo, los avances más importantes se produjeron en aquellos sistemas que partieron de una línea de base más débil. Esos progresos se lograron gracias a la generación de nuevos instrumentos normativos y técnicos, que antes no existían. Sin embargo, en los países más avanzados, la evolución fue el fruto de la puesta en marcha y sostenimiento de políticas y prácticas concretas de gestión de recursos humanos para una cantidad creciente de entidades

II. La Burocracia y sus diferentes niveles analíticos

La burocracia es una pieza fundamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas (Iacoviello y Zuvanic: 2010). Esta se debe entender como a una institución clave en el efectivo funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de derecho. Dado que la burocracia también es una institución, puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento "cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas por un lado y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro" (Iacoviello y Zuvanic: 2010: 10).

En este artículo, se identifica el concepto de burocracia con el de Servicio Civil y se la examina en su contexto político-institucional. Esto se debe a que, por un lado, ese contexto influye en la burocracia (por ejemplo, la ley que los protege más o menos, el tamaño y forma de la Administración Pública, la adecuación a una planificación política, entre otras) y, por el otro, porque el contexto político también es modelado por los servidores públicos (los empleados públicos no son neutros, se organizan, pelean por mejores condiciones laborales, diseñan políticas, etcétera).

El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. La administración y la burocracia son casi tan antiguas como el gobierno mismo, pero ya hace muchos años se han convertido en una parte cada vez más importante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo. A pesar de esta clara importancia,

es probable que tengamos menos información sistemática acerca de este aspecto del gobierno que acerca de cualquier otro.

No quedan dudas de que políticas bien diseñadas pueden verse frustradas u obturadas por una organización y estructuración del Servicio Civil determinada. Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del Servicio Civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación (BID, 2006).

El Servicio Civil de un país es clave para la implementación de las decisiones que toman los representantes electos en regímenes políticos democráticos. El propio Weber (1992) consideraba que la forma de administración burocrática es un instrumento administrativo eficiente para conseguir el nivel más alto de realizaciones. Sin embargo, Weber no era ajeno a la posibilidad de la burocracia de sobrepasar sus límites técnicos y le preocupaba que no existiera paralelamente un liderazgo político capaz de controlar esta administración, ya que si las decisiones políticas dependían del aparato burocrático, consideraba que se era gobernado *por* la burocracia y no meramente *por medio* de ella. Por ende, la crítica que se le ha hecho al modelo weberiano suele apuntar al desenvolvimiento del desarrollo histórico que se alejó de ese modelo normativo. Esta gran critica se basó en el "desplazamiento de objetivos" de las burocracias que desarrollaron "intereses propios" como consecuencia de la autonomía que obtuvieron para cumplir las tareas organizacionales. Se remarcó que este margen de acción podía volverse en contra sí era utilizado para satisfacer demandas internas en forma discrecional, eludiendo el control externo.

Muchos estudios muestran que los funcionarios tienen sus propias preferencias políticas independientes de las de la sociedad y de las élites y por ello -a menudo- en razón de sus cargos, usan los recursos del Estado y su poder para lograr concretar sus propias ideas e intereses. Así es como las políticas públicas a menudo reflejan los intereses de los funcionarios más que las demandas de la sociedad. Muchos trabajos han señalado que ésta “autonomía estatal” (respecto a las necesidades o convicciones de la sociedad y de las élites) podrían ser de ayuda para lograr un rápido desarrollo económico o un ajuste estructural, dado que los decisores ignoran los intereses de los afectados (siempre hay grandes transferencias en estos movimientos). Sin embargo, la “autonomía estatal” (en el sentido de protección de la cooptación del Estado por parte de intereses particulares alejados de la definición legitima del bien común) de los gobiernos latinoamericanos no necesariamente ha logrado tal desarrollo (Geddes, 1994).

Existe un antiguo axioma según el cual la política y la administración son actividades separadas. Esto permitiría al funcionario-administrador participar en la elaboración y ejecución de políticas basándose en criterios legales o técnicos sin necesidad de responder políticamente por los resultados de sus acciones. Esta apariencia de una toma de decisiones netamente técnica, supuestamente, se fortalece cuando el Servicio Civil es políticamente neutral, no importa cuál sea el partido gobernante, como ocurre en las democracias angloamericanas. En general, cuando se estudia la burocracia, se ve su relación con el exterior: con el poder político o con los administrados. Rara vez se examina la política dentro de la administración pública y el comportamiento de las organizaciones en la aplicación de políticas públicas, que bien puede frustrar su aplicación.

El afirmar que la burocracia pública es agente de aplicación de políticas no significa que sea instrumento inerte. Una organización pública tiene margen de acción propio y, muchas veces, tiene considerable margen de discrecionalidad en el desempeño de su cometido. Este depende de la naturaleza de la misión y del grado de control jerárquico. Los organismos públicos deben entenderse como actores cuyo objetivo es la base misma de su existencia, pero que tiene gran parte de su accionar orientada al logro de objetivos organizacionales: ampliar competencias, obtener recursos, mejorar las prestaciones internas (servicios de bienestar, salud, beneficios sociales, etcétera) así como conseguir poder. La capacidad del estado depende, principalmente, de que la burocracia sea una "entidad corporativamente coherente" y de que los individuos encuentren en la persecución de los objetivos colectivos la mejor manera de alcanzar sus intereses personales (Peter Evans, 2011:22). Una burocracia profesional puede ser un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica. Asimismo, las burocracias son centrales para la eficacia y eficiencia de la acción de Gobierno (Iacoviello y Zuvanic, 2010). Por último, una burocracia que funcione adecuadamente ayuda a evitar la captura de las políticas públicas por parte de intereses corporativos e implica un freno a la arbitrariedad (Evans, 1992).

Dado el rol crucial de las burocracias, el objetivo que nos proponemos es destacar que el análisis del Servicio Civil de un país permite capturar cómo se combinan las piezas de un complejo rompecabezas. El Servicio Civil se ve afectado por la institucionalidad política y tiene una institucionalidad propia. Asimismo, funciona dentro de un aparato estatal que también la tiene y todos esos elementos deben poder alinearse en algún tipo de planificación estratégica.

En ese contexto, cabe destacar que la noción de Función Pública alude al conjunto de arreglos institucionales en una realidad nacional determinada, mediante los que se articulan y gestionan tanto el empleo público como las personas que lo integran (CIFP-CLAD, 2003). Sin embargo, estos arreglos, también, están atados a las reglas más generales del régimen político. Evidentemente, el más importante es si se plasma la estabilidad del empleado público en la Constitución Nacional de los países. Todo aquello que se decida diseñar en cuanto a la Función Pública quedará acotado por este principio fundacional y rector.

Entonces, dado que el Servicio Civil de un país se ve atravesado por múltiples lógicas, su análisis permite encontrar un ángulo clave para examinar una problemática crucial: la capacidad de que el aparato estatal implemente las decisiones de políticas que se toman en el marco del sistema político. Más aún, la forma que asume un Servicio Civil, por un lado, "indica" la organización de un gobierno, prioridades políticas, capacidades estatales, planificación de la implementación de esas decisiones, formas institucionales y legales subyacentes y prioridades políticas. A su vez, y por el otro lado, la estructura y características de un Servicio Civil dado también resulta de todas estas mismas cuestiones.

Un elemento distintivo se vincula a la distinción entre las reglas de acceso al poder y las del ejercicio del mismo en regímenes políticos democráticas. Aunque las reglas de acceso presenten características plurales y abiertas, los partidos políticos que accedan al poder a través de las mismas, se encontrarán con una institucionalidad estatal preexistente para poder implementar las decisiones que tomen. De esa manera, una burocracia establecida bajo parámetros de un Servicio Civil por mérito y no permeado por prácticas clientelísticas permite que un gobierno que accedió al poder bajo el juego político democrático implemente sus objetivos de gobierno. El Servicio Civil puede desvirtuar el ejercicio democrático si no opera subordinado a la dirección política y si no se expresa con imparcialidad y objetividad

como garantía del interés general y la continuidad de las funciones públicas (Iacoviello y Zuvanic: 2005; BID, 2001).

Asimismo, el Servicio Civil asume un rol fundamental en la protección de la seguridad jurídica. Las burocracias pasan a ser un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica, sin la que no es posible el desarrollo de las instituciones del mercado (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Además, las burocracias son centrales a efectos de la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno. Ésta se alcanza si existen los requerimientos de profesionalidad y capacidad propias de un sistema de mérito. La efectiva provisión de bienes públicos depende en gran parte de la capacidad y motivación de los empleados públicos (BID, 2001).

Por último, la región presenta un panorama de generalizada debilidad de los servicios civiles, con casos excepcionales como los de Chile y Brasil y en menor medida Costa Rica. En base a ese diagnóstico Iacoviello y Zuvanic (2005) señalan la necesidad de generar consensos con relación a concretar una reforma del Servicio Civil en los casos de reformulación pendiente, volver a incluir en la agenda política la consolidación del Servicio Civil en los casos de sistemas debilitados, y por último, sostener los procesos de implementación de los nuevos marcos legales en los casos de reformas en curso.

III. Cinco dimensiones a considerar para examinar el servicio civil como un aspecto de la capacidad estatal

A continuación, se presentan los componentes analíticos identificados, dado que todos ellos inciden, modelan y atañen al Servicio Civil.

Tabla 2
Marco Analítico

1. Institucionalidad formal	-Constitución -Ley de Empleo Público -Trayectoria Normativa -Reglas
2. Planificación	-Del gobierno -De los RRHH: *Coherencia estratégica *Información de Base *Estrategia de Planificación
3. Administración Pública	-Institucionalidad formal de la AP -Tipo de burocracia (matriz) -Diferenciación funcional de la agencia rectora -Estructura Organización del Trabajo.
4. Modelos de Gestión de RRHH	-Reclutamiento y Selección -Evaluación del Rendimiento -Desarrollo de Competencias -Remuneraciones
5. Perfiles de los Empleados Públicos	-Formación de las plantas públicas -Existencia de políticasAlta Dirección Pública.

Fuente: Elaboración propia

Cada nivel analítico se presenta, describe e ilustra con diversos niveles de éxito así como distintos caminos de reformas que permitan obtener enseñanzas e identificar cursos de acción futuros.

1.INSTITUCIONALIDAD FORMAL

En primer lugar, existen cuestiones ligadas a **los regímenes políticos democráticos** que se plasman en sus Constituciones. El empleo público se garantiza en niveles "altos" de la institucionalidad formal de los regímenes políticos democráticos. A su vez, y en consecuencia, suele plasmarse en principios de derecho laboral propios y diferentes a los del sector privado. Iacoviello y Zuvanic (2010) señalan que la tendencia en América Latina es que no existan definiciones formales del papel que debería desempeñar la burocracia en el proceso de formulación de políticas. Suele no plasmarse de manera formal y escrita su rol en el diseño, ejecución, evaluación, control, seguimiento de las políticas públicas. Con relación a eso, surge un dato interesante: en los textos constitucionales siempre está presente el componente del empleo público pero suele existir únicamente una vaga mención al papel de "servicio" al país por parte de los empleados públicos.

Con relación a los estatutos de la función pública, usualmente, se definen las obligaciones en cuánto al cumplimiento de las leyes y reglamentos, las tareas y funciones y la jerarquía. El problema es que las máximas constitucionales no se pueden implementar si las burocracias no están dotadas de los atributos institucionales necesarios para la gestión de políticas públicas. Si, a su vez, se precisan burocracias independientes y estables, es preciso establecer coherencia entre los textos constitucionales, los principios legales del derecho laboral vigente y que las reglas y prácticas en la gestión de los funcionarios que respondan a criterios de mérito, rendición de cuentas, transparencia y flexibilidad (Grindle, 1997 en Iacoviello y Zuvanic: 2010).

En prácticamente todos los países de la región, existieron iniciativas de conformar un marco legal que implemente una reforma del Servicio Civil. Usualmente, estas asumen un carácter de reforma weberiana aunque, también, introducen elementos de reformas gerenciales. En general, los intentos de instalar una carrera profesional en el Estado se acompañan de una importante producción de nuevas normas. Esta magnitud de producción normativa refleja la convicción fuertemente instalada de que los cambios legislativos generan las bases suficientes para el cambio en las prácticas de gestión del empleo en el Estado. Es decir, esta estrategia se sustenta en la creencia que las reglas escritas y formales predicen comportamientos. Esto es un problema porque descuidan el análisis político de la efectiva implementación y *enforcement* de las mismas. Usualmente, el contenido técnico de las leyes ha sido razonable y acorde a los acuerdos en la región en materia de empleo público. El gran desafío no parece ser el contenido técnico de las reglas, sino las diferentes causas que explican la débil aplicación de las mismas en la mayoría de los países de la región(Iacoviello y Zuvanic: 2005).

Eso se ilustra en base a la revisión de las trayectorias normativas de los países puesto que permite capturar prioridades políticas de los diferentes gobiernos y capacidad estatal de establecer lineamientos estratégicos del Estado con relación a su burocracia. Los países con servicios civiles más consolidados presentan cierta consistencia en la producción de normas o, al menos, un patrón acumulativo en la sucesión de intentos de revisión del sistema. La identificación de patrones erráticos *versus* otros más consistentes en la producción de normativa vinculada al empleo público colabora a dar cuenta de la existencia de una orientación estratégica en cuanto a los recursos humanos en el Estado.

Ahora bien, un patrón consistente no está exento de problemas. Sin embargo, una resolución más o menos armónica de los conflictos plasmada en la institucionalidad formal de un país da cuenta de voluntad política y capacidad institucional para plasmarla. En cambio, modificaciones bruscas en el foco de las reformas, largos períodos entre la producción de las leyes y sus reglamentos, normas contradictorias o paralizadas por la puja entre actores permiten distinguir patrones más erráticos.

Como un primer indicio de falta de consistencia en el esfuerzo de reforma (o de creación) de un sistema de Servicio Civil, Iacoviello y Zuvanic (2005) examinan las demoras entre la emisión de la ley y su respectiva reglamentación que se presentan a continuación.

Tabla 3
Tiempo entre la emisión de la Ley de Servicio Civil y su reglamentación

País	Ley	Reglamento	Años
Argentina	1999	2002	3
Ecuador	1978	1985	7
Ecuador	2010	2011	1
El Salvador	1961 (en 2006 fue modificada)	No fue reglamentada	53
Guatemala	1968	1998	30
Honduras	1967	1976	9
Panamá	1994	1997	3
Paraguay	2000	No fue reglamentada	14
Perú	1984	1990	6
Perú	2013	2014	1
República Dominicana	1991	1994	3
República Dominicana	2008	2009	1
Venezuela	1975	1999	24
Venezuela	2002	No fue reglamentada	12
Chile	2003	2005	2
Colombia	2004	2005-2011	1-7
México	2003	2004	1

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Zuvanic (2005) y en base al relevamiento de la normativa.

Como se puede observar, existe una importante variación. En algunos países, como en el caso de México, la reglamentación apenas se demoró porque cuando lanzaron la ley fue debido a que ya habían alcanzado consenso y buscaban implementarla. En cambio en Venezuela, Guatemala o el Salvador, demoraron entre 12 y 53 años para que la ley se reglamente. Esto tiene efectos en la viabilidad de la implementación de las normas ya que el reglamento es el requisito esencial para la posibilidad de su aplicación efectiva. Estas demoras son contraproducentes porque erosionan el sistema al generar vacíos normativos y confusión en los marcos legales. A su vez, generan arbitrariedades e inequidades en las reglas para la gestión de recursos humanos profundizando muchas veces las limitaciones que pretenden revertirse con las nuevas normas. Por último, generan fallos legales que, a su vez, propician mayor profusión normativa.

En suma, así como la tendencia en la región consiste en emitir nuevas leyes para dar una señal de reformulación del sistema de Servicio Civil también, también se suele reformular o renombrar las áreas a cargo de la gestión del sistema. Los servicios civiles más desarrollados en términos relativos en la región responden a un patrón de trayectoria normativa más consistente. Asimismo, se destacan por presentar por un mayor grado de institucionalización de sus áreas de gestión de la política de Recursos Humanos en el Estado. Sin dudas, un indicador de la prioridad otorgada en un país a la política pública de gestión de los recursos humanos es el grado de institucionalización de las áreas a cargo de esta función en el nivel central del gobierno(Iacoviello y Zuvanic: 2005).

Tal como se mencionó en la Introducción, la **República Dominicana** es un caso interesante para examinar esta dimensión de las reglas formales, justamente, porque la "traba" que generaba la Constitución no era debido a la rigidez que generaba para cualquier reforma del Servicio Civil, sino como consecuencia de la flexibilidad que le otorgaba, permitiendo al ejecutivo reemplazar a los empleados públicos con cada cambio de gobierno[9]. En lugar de ayudar al proceso de fortalecimiento del servicio civil, la Constitución era la "puerta" a través de la cual se escurrían los esfuerzos de profesionalización. En ese sentido, hubo un avance significativo gracias a la promulgación de la nueva Constitución que permitió avanzar en la modernización de la administración pública y que, junto con la estabilidad en las políticas de recursos humanos, contribuyó a incrementar la calidad de las políticas. En línea con ello, se espera que las leyes que se sancionen en un futuro encuentren su reglamentación en un lapso de tiempo menor al que transcurría anteriormente entre ambos fenómenos. La ley emitida en 1991 fue reglamentada en 1994, mientras que la Ley sancionada en 2008 recibió una serie de reglamentaciones (con relación a las relaciones laborales, de reclutamiento y selección, de evaluación de desempeño y de estructura organizativa, cargos y política salarial) e instructivos (de planificación y presupuesto de Recursos Humanos, de reclutamiento y selección, de creación y clasificación de puestos y de formación y capacitación) a lo largo del año 2009 (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

	República Dominicana
Constitución Nacional	-2010: vigencia de una nueva Constitución Nacional que garantiza la estabilidad del empleo público (artículo 142 y 145 de la nueva Constitución) y soluciona el problema histórico del artículo 55 de la Carta Magna que permitía remover funcionarios.
Ley	-Se sancionó la Ley 41 del2008 (Ley 41-08) que protege a los empleados públicos de las arbitrariedades. Junto con la creación de la Secretaría de la Administración Pública.
Trayectoria normativa	-Desde el año 2008, se observa una continuidad en los equipos a cargo de sus entidades rectoras. Esto generó mayor estabilidad en las políticas de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Informe Barómetro (2012). *Segundo Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana.* Editorial AECID-SICA.

En el caso de **Perú,** se observa que el problema también se rastreaba hasta la Constitución pero por las razones opuestas a las de la República Dominicana: en este caso, la rigidez de las normas constitucionales había impedido un mayor desarrollo del servicio civil. El grado de conflictividad política interna y las prácticas clientelares que primaban con anterioridad al

[9] En el artículo 55 de la misma, se le otorgaban amplias potestades al presidente y se le atribuía la facultad de designar y de despedir a los funcionarios públicos.

año 2008, impidieron un desarrollo integral y las posibilidades de éxito de las reformas se encontraban condicionadas por las anteriores. En este contexto, el lapso entre la ley y su implementación era prolongado: la ley emitida en 1984 fue reglamentada recién seis años después (Iacoviello y Zuvanic, 2005). En cambio, la ley sancionada en 2013, se reglamentó al año siguiente. Este caso muestra que reformas integrales, como la impulsada con la Ley Marco de Empleo Público del año 2004 pueden fracasar, pero que estrategias de reforma con espíritu incremental pueden mostrar grandes logros[10]. Es evidente que ello está funcionando puesto que se observa que, a pesar de los cambios de línea política, la situación no ha retrocedido y los avances logrados no se desarmaron.

	Perú
Constitución Nacional	-La Constitución de 1979 estableció, a partir de la Ley de Estatuto y Escalafón del Servicio Civil de 1950, la existencia de la carrera administrativa y el derecho a la estabilidad laboral para funcionarios y servidores públicos. -En 1993, la Constitución se modificó y se realizaron cambios con relación a la legislación laboral. Entre ellos, el artículo 27 referido a la estabilidad laboral, que asegura la protección adecuada contra el despido arbitrario.
Ley	-En el año 2004 hubo un intento por impulsar una reforma integral pero quedó frustrado[11]. -En el 2008, en cambio, con una estrategia incrementalista, el gobierno sancionó un conjunto de decretos con el objetivo de fortalecer la institucionalidad del servicio civil y de profesionalizar el segmento directivo del empleo público que mostró grandes logros: • Creación de Servir como área rectora del servicio civil: Decreto N° 1023 • Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP): Decreto Legislativo N° 1024. • Desarrollo de un Fondo de Fortalecimiento del Capital Humano que apunta a certificar la oferta existente en las entidades de educación superior en temas de gestión pública. • Creación del régimen de Contratación Administrativa de Servicios para ofrecer a los contratados por medio de contratos por Servicios No Personales (SNP) los beneficios correspondientes a un contrato laboral. -Se fijaron normas de capacitación y evaluación del desempeño de los servidores públicos y en julio de 2013 se aprobó una nueva Ley de Servicio Civil (Ley 30.057 de 2013).
Trayectoria normativa	-Hasta mediados de los 2000, la trayectoria normativa no era consistente y las diferentes áreas estaban poco institucionalizadas. -A partir del 2008, esta situación comenzó a revertirse en conjunto con la implementación de políticas de mediano y largo plazo orientadas al

[10]Esto se ilustra con los cuatro Decretos Legislativos orientados a impulsar la reforma del servicio civil con el gobierno peruano aprobó en el año 2008. A diferencia del esfuerzo impulsado en el año 2004, que buscaba gatillar una reforma completa del sistema, en esta ocasión se asumió una aproximación gradual, optándose por contar con legislación en aspectos específicos pero estratégicos de la reforma del servicio civil, que permitieran sentar progresivamente las bases para un proceso de reforma de largo plazo.

[11] En el 2004 se aprobó la Ley Marco del Empleo Público (Ley 28.175) cuyo objetivo consistía en establecer un proceso de ordenamiento y de reforma progresiva del servicio público mediante normas sobre la carrera del servidor público, los funcionarios y empleados de confianza, la gestión del empleo público, las incompatibilidades y responsabilidades y el sistema de remuneraciones. Sin embargo, finalmente, éstas nunca fueron elaboradas y aprobadas tornando vulnerable la reforma diseñada y continuando con la trayectoria normativa existente en los años noventa.

	desarrollo económico y social.

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y Iacoviello y Strazza (2010)

En **Argentina** se vislumbra una trayectoria normativa poco consistente e inestable, dando lugar a un servicio civil poco desarrollado. Una de las cuestiones principales en las que esto se observa consiste en la implementación tardía y parcial de la Ley de Empleo Público. Si bien ésta fue dictada en 1999, hasta el 2002, continuó vigente el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (norma central de la década de 1980). Eso se debió, en un comienzo, a la falta de reglamentación de la nueva ley y, cuando se reglamentó tres años después de su dictado, surgieron dificultades para su aplicación. En consecuencia, pudo ser aplicada sólo en el ámbito de la ley que reglamenta, lo que lleva a que solo los organismos comprendidos en la primera la empleen (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Asimismo, las rotaciones de gobierno que han tenido lugar desde el retorno de la democracia en 1983 generaron estructuras normativas contrapuestas disminuyendo la probabilidad de que las prioridades estratégicas en la organización subsistan a ellas. Las normas se buscan cambiar con más normas y no se considera (o se considera y se utiliza políticamente) que, tal vez, el problema de su falla se tenga que resolver en otro nivel de acción.

	Argentina
Constitución Nacional	-Desde 1957, la Constitución Nacional, a través del artículo 14 bis, ampara el derecho a la estabilidad laboral de los empleados públicos.
Ley	-En los 80s se crearon numerosos escalafones especiales bajo el Régimen Jurídico Básico. -En los 90s, con el gobierno de Menem, se creó el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), con el objetivo de unificar la carrera para la gran diversidad de escalafones que se habían generado en los años precedentes[12]. -En 1999, el Régimen Jurídico Básico fue reemplazado por la Ley Marco de Regulación del Empleo Público cuya reglamentación definitiva se publicó en agosto de 2002, tres años después de la emisión de la ley. -El decreto deroga el ordenamiento anterior pero solo puede hacerlo en el ámbito de aplicación de la ley que está reglamentando, con lo cual aquellos organismos que no se rigen por la Ley Marco siguen teniendo como norma de referencia el Régimen Jurídico Básico. -En el 2008, se siguió apostando a una carrera general, ya que se ha actualizado el sistema, rebautizado como SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público). Sin embargo, persisten organizaciones bajo régimen privado, la proliferación de contrataciones temporarias y tercerización de servicios y las excepciones a la aplicación del régimen de carrera a los cargos directivos (funciones ejecutivas).
Trayectoria normativa[13]	-La trayectoria normativa ha sido discontinua, inestable e inconsistente como se puede ver en los cambios de las leyes.

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y Iacoviello, Pando & Llano (2013)

---

[12] En 1992, se sanciona la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público. Recién 6 años después, se firma el primer Convenio Colectivo del Sector Público, que alcanza a diversos organismos y ordenamientos escalafonarios, incluyendo el SINAPA. Su vigencia efectiva comenzó el 1 de enero de 1999, por 2 años, por lo que venció a fin del año 2000. Sin embargo, al regir el principio de ultra-actividad permanece vigente hasta que no sea reemplazado por otro convenio.

[13] Ver Anexo para una desagregación de la evolución normativa en Argentina.

En **Chile**, lo interesante es que, aun en un contexto dónde lo normativo no es la principal prioridad, se observa una trayectoria normativa consistente y progresiva con relación a la institucionalización del servicio civil. El marco normativo se genera a partir de un intenso proceso de negociación y las leyes son presentadas para su aprobación cuando se alcanzan las condiciones para su implementación efectiva, lo que genera legitimidad de las mismas (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Luego de la incorporación de Chile a la OECD en el año 2010 y con el comienzo del gobierno de Sebastián Piñera, se desarrolló un programa de modernización del Estado mediante la promoción de la gestión de personas, el aumento de la descentralización y el fortalecimiento y mejora de las instituciones públicas. La reforma no se implementó a través de la aprobación de nuevas leyes, sino mediante la adopción de programas experimentales a partir de cuyos resultados fuera posible institucionalizar las reformas. De este modo, no se registran modificaciones normativas en materia de gestión de los recursos humanos y los diferentes órganos existentes -creados con la Ley del Nuevo Trato Laboral de 2003 y enmarcados en la garantía que establece la Constitución Nacional- contribuyeron a conformar una cultura de gestión basada en los resultados, en el consenso político y en el pragmatismo.

	Chile
Constitución Nacional	-En 1989, se reformó la Constitución y garantizó en su artículo 38 la organización de la administración pública, la carrera funcionaria, la igualdad de oportunidades de ingreso y la capacitación de los funcionarios.
Ley	-En el año 2003, se promulgó la Ley del Nuevo Trato Laboral (LNTL) establece, por un lado, el sistema de alta dirección pública Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). Es decir, un sistema competitivo para los cargos de confianza que implican implementación y no diseño de políticas públicas. Se regula la incorporación, movilidad y desvinculación de los funcionarios de confianza que desempeñen cargos directivos. Por el otro lado, establecen nuevas normas de regulación de todo el empleo público.
Trayectoria normativa	-La trayectoria normativa ha sido progresiva en cuanto a la construcción de la institucionalidad del servicio civil. -Se caracterizó por una cultura de gestión basada en los resultados, en la práctica del consenso político y el pragmatismo.

Fuente: Elaboración propia en base a Llano, Mercedes (2014).“Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile ”en BID, *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Informe sobre la situación del servicio civil*, Washington.

En síntesis, un elemento fundante de un sistema de administración pública profesional es la exigencia de regulaciones específicas del empleo público. La apropiada articulación de estos mecanismos regulatorios con la práctica social permite construir un sistema de Función Pública que incluya los siguientes ámbitos de aplicación: diferentes sectores del sistema político administrativo, diferentes niveles de gobierno y administración (nacionales, subnacionales, intermedios y locales) y entidades centralizadas o descentralizadas, dotadas o no de personería jurídica propia.

(2) PLANIFICACIÓN

En segundo lugar, es preciso distinguir entre las reglas de acceso al gobierno y las del ejercicio del mismo. Una vez en el poder, los partidos políticos deben plasmar su plan de gobierno en acciones concretas. En ese sentido **el planeamiento estratégico** se constituye en un rasgo

clave que indica cómo los gobiernos ejercen ese poder una vez a cargo del mismo. El planeamiento estratégico involucra dos niveles: (a) el planeamiento de las metas de gobierno a implementar a través del aparato estatal como tal y (b) el planeamiento de los recursos humanos dentro de las agencias del mismo.

Con relación a la planificación estratégica de un gobierno para llevar adelante sus objetivos de gestión, este es componente crucial para el desarrollo de capacidad estatal. Los gobiernos desarrollan (o no) documentos de con los lineamientos de políticas y las áreas claves de gestión para alcanzarlo que sirven como guía, consenso y fuente de legitimidad ante los problemas que vaya surgiendo y después deben implementarlos.

Dentro del planeamiento estratégico de políticas se incluye la planificación de los recursos humanos que se van a encargar de llevar a cabo los diferentes planes de gobierno. En este sentido, esta planificación es transversal a toda la Administración Pública. Este tema no es menor, dado que la burocracia del aparato estatal es la encargada de implementar las decisiones de política.

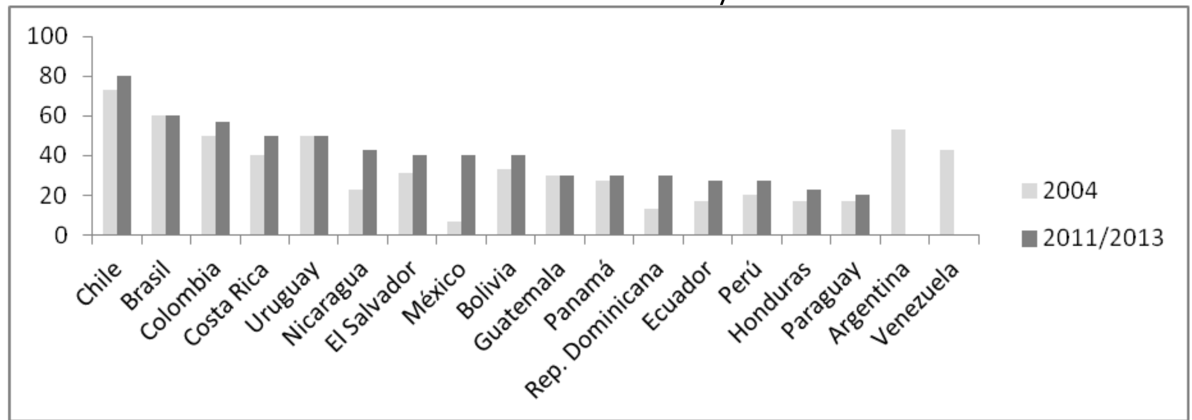
Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación. Es decir, un estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo. La planificación constituye el nexo entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y de las personas. No puede llevarse a cabo sin contar con adecuados sistemas de información sobre el personal, capaces de permitir un conocimiento actualizado de las disponibilidades de recursos humanos. Los mecanismos de planificación de recursos humanos deben favorecer su optimización, su adaptación flexible a las políticas y a los cambios, la correcta distribución de recursos, el seguimiento y supervisión de las actividades y la activa participación de los directivos (Carta Iberoamericana de la Función Pública –en adelante, CIFP). Otro concepto básico es el de coherencia estratégica. Esto es: la calidad de sus intervenciones (y la de los instrumentos que utiliza) no puede ser juzgada desde una normalización técnica o neutral, dejando de lado la conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización.

Dado que la planificación estratégica de los recursos humanos requiere vincular la estrategia organizacional con las políticas y prácticas de gestión del empleo, Iacoviello e Iturburu (2014) señalan que esto implica contar con un plan estratégico de mediano y largo plazo de escala nacional, generar los acuerdos necesarios entre las distintas fuerzas políticas –lo que incluye a los sindicatos del sector público- para sostener las líneas estratégicas definidas y disponer del conocimiento, el respaldo político y el pensamiento sistémico necesarios para gestionar en los niveles macro y micro en forma simultánea.

En suma, la CIFP define a la planificación de recursos humanos como el "nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas" (CLAD-UN, 2003:12). También establece como requisito básico del instrumento de planificación "disponer de sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos" (CLAD-UN, 2003:12). Dichos sistemas deben permitir conocer la dotación actual y las necesidades de cobertura futuras, y generar información agregada según distintas variables sustantivas para la gestión del capital humano.

Con relación a la planificación de los recursos humanos, la medición del BID (2014) muestra que ese subsistema fue uno de los que presentó mayor progreso en la región.

Gráfico 5
Planificación 2004-2011/2013



Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Los niveles de desarrollo en este subsistema muestran que la planificación de los recursos humanos todavía es un desafío pendiente. Solo dos casos presentan un nivel alto, mientras que seis aparecen en el nivel medio y ocho países se encuentra en el nivel bajo[14].

Dentro de ese contexto general con relación al avance de los países respecto al subsistema de planificación que midió el BID (2014), se encuentran trayectorias diversas con relación, tanto a la existencia de una planificación de gobierno cómo a la forma y la presencia de la planificación de los recursos humanos.

En la **República Dominicana**, se observa, a partir de la nueva Constitución Nacional de 2010, la existencia del documento marco titulado Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 que consiste en un esfuerzo formal por fortalecer la planificación de Recursos Humanos y lograr una Administración Pública eficiente, transparente y orientada a resultados.

	República Dominicana
Existencia de planificación estratégica	-La Nueva Constitución Nacional y el documento marco "Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030", establecen el fundamento de las políticas públicas a implementar en un plazo de veinte años y se jerarquiza la función pública. -En la práctica, este documento marco se institucionalizó en diferentes instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
Coherencia estratégica de la gestión de recursos humanos	-El Ministerio de Administración Pública creó áreas de planificación dentro de las instituciones públicas y dictó cursos de capacitación para fomentar la implementación de una cultura de planificación. -Sin embargo, algunas instituciones todavía se rigen por la planificación más tradicional, vía presupuesto y no orientada a

[14]Para ver niveles de desarrollo de la planificación de los Recursos Humanos medidos por el BID (2014), revisar la tabla 2 del Anexo.

	resultados.
Información de base	-El sistema de información personal predominante es el Sistema de Administración de Servidores Públicos. -También se creó el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública que analiza mide el nivel de cumplimiento de lo estipulado en la ley 41-08.
Eficacia de la planificación	-Las estructuras requerirían una planificación más rigurosa. A modo de ejemplo, se puede señalar la cantidad excesiva de viceministerios en las instituciones. Se observa un esfuerzo de mejora de la planificación de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Informe Barómetro (2012). *Segundo Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana.* Editorial AECID-SICA.

En **Perú**, la planificación de Recursos Humanos tiene lugar a través de un proceso de gestión presupuestaria que aún no llegó a caracterizarse como orientado a resultados. Si bien se implementaron herramientas que apuntaron a mejorar ciertas rigideces del sistema, éstas no siempre mejoraron la planificación de la gestión de los recursos humanos. No obstante, se han realizado ciertas mejoras en cuanto a la generación y ordenamiento de la información, eficiencia y perspectivas de profesionalización.

	Perú
Existencia de Planificación estratégica	-No se observa una estrategia formal de documentos que expresen la planificación. Sin embargo, la realidad es que, incluso con fuertes cambios políticos, se sostuvieron ciertas políticas de Estado más allá de los gobiernos. Esto incluso abarca al empleo público.
Coherencia estratégica de la gestión de recursos humanos	-Persisten ciertas deficiencias ya que las normas vigentes desde la década del noventa generan falta de transparencia con relación a información sobre la planta. -Debido a la fuerte restricción presupuestaria existente y a la necesidad de que sus modificaciones requieran una norma legislativa o un Decreto de Urgencia, la adaptación frente a los cambios estratégicos del entorno es limitada.
Información de base	-Desde el 2005, se realizaron importantes esfuerzos orientados a resolver la situación de debilidad en los sistemas de información. -En 2007 y 2008, se diseñaron dos nuevos módulos: (i) el Módulo para la Gestión de los Recursos Humanos (MGRH) que permite obtener información sobre datos personales, laborales, remuneraciones, experiencia profesional, estudios, etc., y (ii) el sistema SERVIR que genera información de los recursos humanos en base al Registro Nacional de Personas del Servicio Civil (RNPSC).
Eficacia de la planificación	-Las rigideces del sistema impiden reequilibrar con facilidad las dotaciones de personal para las diversas entidades. -El gasto en personal es el mayor del presupuesto aunque disminuyó y mejoró su nivel de ejecución. -Se observan avances en el proceso de ordenamiento de la información.

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello, Mercedes (2014).“Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú ”en BID, *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Informe sobre la situación del servicio civil*, Washington.

En **Argentina**, la planificación tiende a no prosperar. Depende de las necesidades fiscales ya que se realiza mediante la gestión presupuestaria anual. Asimismo, el proceso de planificación de recursos humanos adopta un carácter descentralizado ya que cada jurisdicción debe definir los objetivos, los gastos en recursos y actividades sin estar enmarcado en un proceso central unificado.

	Argentina
Existencia de Planificación estratégica	-No existe una planificación estratégica rectora.
Coherencia estratégica de la gestión de recursos humanos	-Existen rigideces normativas, organizativas y de prácticas informales yuxpuestas que atentan contra una planificación de los recursos humanos coherente y estratégica. -El congelamiento de vacantes desde el 2000 imponían ciertas restricciones y generó superpoblación de temporarios dado que se implementó una política de traspaso de los contratados bajo regímenes de locación de servicios personales a las modalidades contractuales con relación de dependencia laboral. -Sin embargo, desde el 2009, se observa la existencia de descongelamiento de cargos vacantes de la planta permanente posibles de acceder a través de concursos pero que tendió a cubrirse con cargos preexistentes de personal contratado. -Se observa desprecarización vía Ley Marco y precarización puesto que se abren nuevos canales de informalidad para el acceso al empleo pública.
Información de base	-Existen diferentes sistemas que proveen información sobre los recursos humanos de la Administración Pública Nacional, además de los sistemas de información de cada jurisdicción: a) La Oficina Nacional de Empleo Público que depende de la Jefatura de Gabinete y tiene a su cargo el Sistema de Registro de Personal y Evaluaciones (SIREPEVA). b) La Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, que depende de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y tiene a su cargo el procesamiento de datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) que abarca a un universo más amplio y relacionado a la política salarial y la presupuestaria de los RR.HH. -Cabe destacar que muchas veces los números no coinciden
Eficacia de la planificación	-El carácter federal del sistema político y la descentralización generan que la mayor parte de los agentes públicos (de acuerdo al presupuesto 2013, este porcentaje es del 79,89%) se desempeñe en los niveles subnacionales de gobierno, lo cual dificulta la planificación general. -Las previsiones de recursos humanos se realizan cada tres meses, operativamente y en relación a la ejecución del gasto. Los cambios significativos en la estrategia y el entorno muchas veces se resuelven creando nuevas áreas generando que ciertas funciones se superpongan.

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y Iacoviello, Pando y Llano (2013).

En **Chile**, la planificación de recursos humanos está relacionada con la gestión presupuestaria, caracterizada por una elevada disciplina fiscal y orientada a resultados. La gestión de los

recursos humanos, a diferencia de otros casos como el de Argentina, está centralizada y las decisiones relevantes se toman en el nivel central.

	Chile
Existencia de Planificación estratégica	-La planificación siempre se vinculó a la gestión presupuestaria y desde 1993 se ha introducido el planeamiento estratégico y los sistemas de control de gestión. -Todos ellos, junto con la gestión de personal, se encuentran en la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y desde el 2004, en la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC).
Coherencia estratégica de la gestión de recursos humanos	-La Dirección de Presupuesto (DIPRES) es responsable de realizar tareas de seguimiento y monitoreo y de mecanismos de evaluación e incentivo al desempeño institucional. -Desde el 2003, la DNSC fue la responsable de implementar la política de recursos humanos en toda la administración chilena. Una herramienta de gestión por resultados importante para lograrlo fue convertirlo en el organismo evaluador de los sistemas de capacitación y de evaluación del desempeño en el programa de Mejora para la gestión.
Información de base	-A partir del 2001, se desarrolló un sistema a cargo de la Contraloría General de la República, denominado Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER) y el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), a cargo de la Dirección de Presupuestos. Estos sistemas han mejorado a lo largo del tiempo con la implementación de avances tecnológicos. -Desde la DNSC se está trabajando en la puesta en práctica de un sistema integrado de información de recursos humanos para lograr reportes consolidados para la gestión y mejorar la calidad, uso y oportunidad de la información.
Eficacia de la planificación	-No se observan situaciones significativas de excedente o faltante de personal y el empleo público ha aumentado un 36% entre el año 2001 y 2010. -A través del Programa "Chile Gestiona"[15] se instruye a los Subsecretarios para que coordinen la gestión de los servicios con el objetivo de proveer mejores prestaciones a la ciudadanía, fortaleciendo la calidad de su actividad principal y de la gestión interna de las instituciones.

Fuente: Elaboración propia en base a Llano, Mercedes (2014)."Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile" en BID, *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Informe sobre la situación del servicio civil*, Washington.

(3) CONTEXTO ORGANIZACIONAL

En tercer lugar, los funcionarios trabajan en un contexto organizacional específico: **la administración pública nacional** de cada país. Se entiende por administración profesional una Administración pública que si bien está controlada y dirigida por la política no está patrimonializada por ésta. La capacidad de llevar a cabo una política pública depende de la capacidad de aplicar impuestos, coerción, incentivar a los actores privados y de tomar

[15]Chile Gestiona es un programa piloto cuyo objetivo consiste en aumentar los niveles de productividad a través del seguimiento y responsabilización de los subsecretarios por supervigilancia de la gestión realizada en los servicios o agencias de su sector. Ver: http://www.chilegestiona.cl.

decisiones burocráticas eficaces durante su implementación. Todo esto depende de la existencia de organizaciones burocráticas eficientes.

La forma cómo se organiza el Estado es clave tanto cómo indicador de las áreas prioritarias de los planes de gobierno (el rango de las agencias sectoriales indica prioridad otorgada por los gobiernos a esos temas), como del tamaño de la organización estatal. Se asume que los gobiernos modernizan y fortalecen aquellas agencias encargadas de implementar sus planes estratégicos de gobierno. La modernización administrativa de los aparatos estatales debe apuntar a permitir una mayor y mejor implementación de las políticas que los gobernantes electos consideran prioritarios. Sin embargo, existen diferentes leyes ministeriales, distintos organigramas, tamaños de agencias, procesos establecidos para la gestión, etc., que no son "neutros" para la toma de decisiones.

Con relación al aspecto organizacional de las burocracias, Iacoviello y Zuvanic (2010) proponen pensarlas como configuraciones organizacionales. La clasificación de los países y sus aparatos burocráticos surge de la tipología incluida en Zuvanic y Iacoviello (2005 y 2010). Cruzando los ejes de **autonomía** y **capacidad técnica** en alta y baja, respectivamente, surgen cuatro categorías de burocracia: a) administrativa, b) paralela, c) clientelar y d) meritocrática.

La **Burocracia Administrativa** muestra alta autonomía, ya que está protegida de interferencias políticas e intereses particularistas debido a la inamovilidad de los funcionarios. Su capacidad técnica es baja: sus tareas se basan en procedimientos estandarizados. Es el tipo de burocracia que típicamente ejerce las funciones administrativas clásicas, en especial en los ministerios. **La Burocracia Clientelar** está conformada por funcionarios públicos que ingresan, usualmente en forma temporal a la administración bajo criterios de lealtad política o afiliación partidaria sin considerar su capacidad técnica. No presenta una capacidad técnica desarrollada porque el objetivo es el intercambio político. La **Burocracia Paralela** o burocracia de "equipos técnicos" o "equipos de proyectos", está conformada por técnicos y profesionales cuya particularidad de incorporación al Estado es mediante formas contractuales flexibles y a término, práctica especialmente extendida en la región durante los noventa bajo la modalidad de "gestión por proyectos". Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas extraordinarias. La **Burocracia Meritocrática** representa el clásico ideal weberiano. El cuerpo de funcionarios se recluta a partir de mecanismos abiertos y se privilegian sus credenciales y méritos. Este tipo de burocracia combina alta autonomía y alta capacidad técnica.

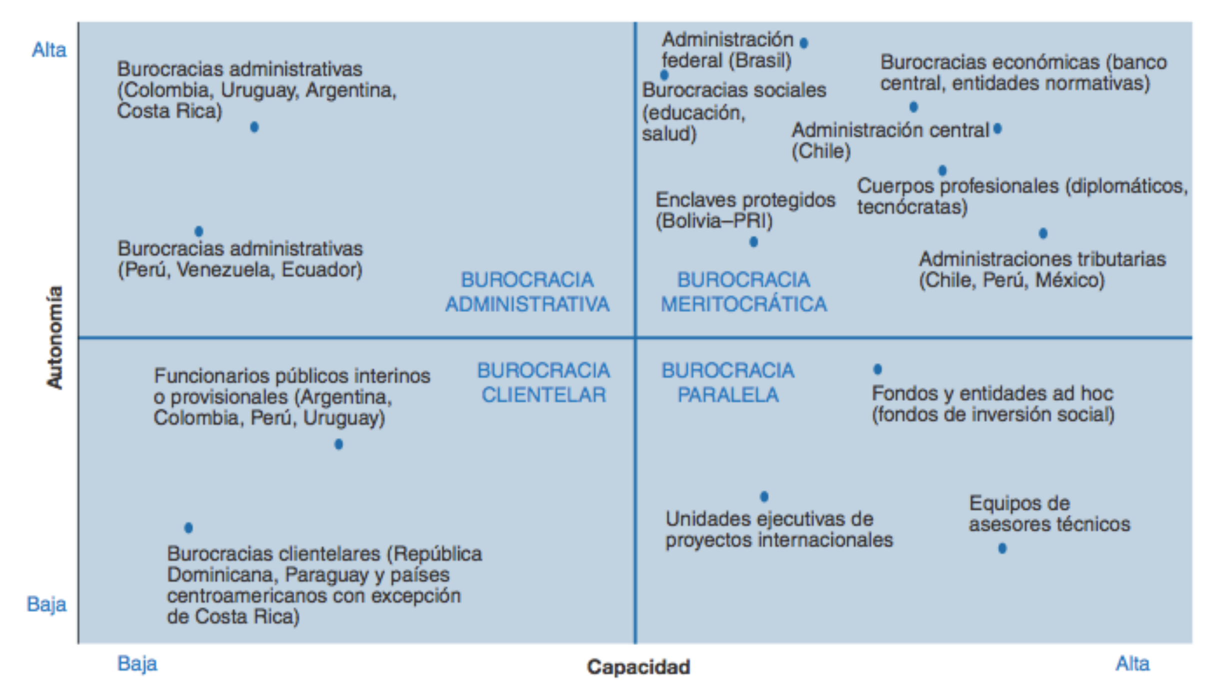
La **capacidad técnica** no depende solamente de que los funcionarios cuenten con las credenciales que avalen los méritos para cubrir un cargo, sino también de que tengan las competencias laborales para realizar su tarea. Estas se pueden adquirir tanto mediante educación formal como por el ejercicio del cargo (Iacoviello y Zuvanic: 2010).

La **autonomía** es el grado de aislamiento de la manipulación política y de intereses de búsqueda de rentas por parte de particulares dentro del aparato estatal. La autonomía supone que un cuerpo burocrático se rige por normas y reglas propias y en consecuencia, actúa en forma más profesional (Iacoviello y Zuvanic: 2010)

Lo interesante es que muchas veces las burocracias nacionales están compuestas por diversos tipos de burocracias. Puede existir un tipo predominante como se presenta a continuación

pero, en casi todos los casos nacionales se encuentra bolsones de otro tipo o pueden coexistir tipos diversos generando modelos organizacionales híbridos, como el caso de Argentina.

Tabla 4
Tipos de Burocracia

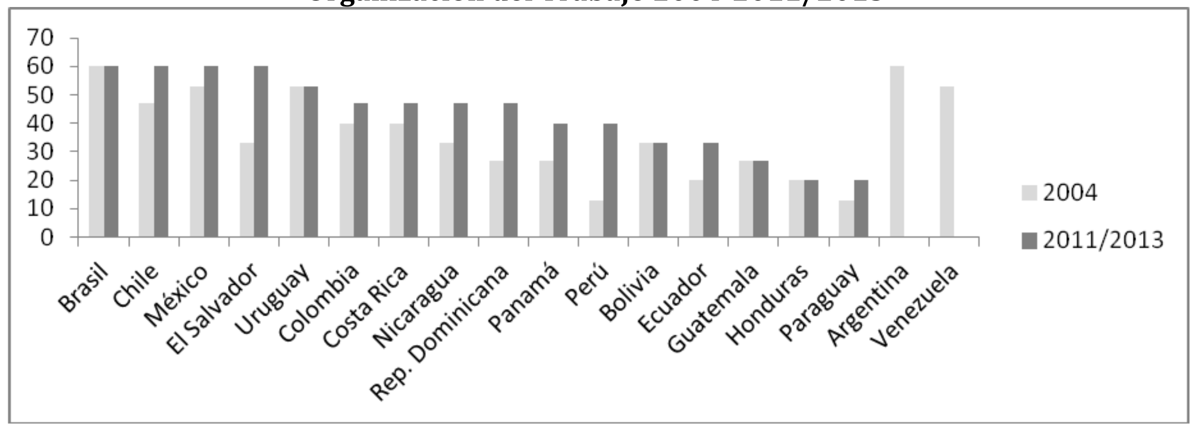


Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina. INFORME 2006.* David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Planeta, Washington. Página 46.

Por último, dentro de la estructura de la Administración Pública se le debe dar forma a lo que la CIFP (2003) denomina la *Organización del trabajo*. Es decir a los instrumentos para diseñar la estructura organizativa que de sustento a la futura definición de perfiles y de competencias de las personas. Esto permitirá asignar las personas adecuadas a la posición que mejor "ensambla" sus capacidades con los propósitos de su área funcional y las metas de la organización.

Con relación al avance del subsistema de organización del trabajo, el estudio del BID (2014) muestra que la tendencia en la región es de mejora. Señalan que "más de dos tercios de los países mejoraron su rendimiento en la organización del trabajo (Chile, México, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Perú, Ecuador y Paraguay) y un tercio aproximadamente se mantuvo en el mismo valor que en 2004 (Brasil, Uruguay, Bolivia, Guatemala y Honduras)" (Iacoviello y Strazza: 2014: 18).

Gráfico 5
Organización del Trabajo 2004-2011/2013



Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y BID (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

En **República Dominicana,** desde la sanción de la nueva Constitución en 2010, se observa una modificación en la configuración organizacional de la administración pública. Paso de estrictamente clientelar a asumir incipientes rasgos meritocráticos. Si bien los efectos parecen ser tangibles y positivos, se debe contemplar el hecho de que, a nivel político, Leonel Fernández Reyna ha desempeñado su cargo de presidente por dos períodos consecutivos y actualmente se encuentra en el poder Danilo Medina, también del Partido de la Liberación Dominicana. Sin dudas, se debe esperar para ver qué sucede cuando asuma un presidente de otro color partidario ya que el ciclo político puede ser decisivo en la continuidad de las reformas y en los procesos de largo plazo.

	República Dominicana
La Administración Pública Nacional (APN)	- El Capítulo II de la Constitución define la estructura ministerial. Los Ministerios se deben crear por ley. - En el año 2014, la Administración Pública Central se compone de 21 ministerios[16].
La forma organizacional de la APN	- La promulgación de la nueva Constitución y de la nueva ley son muestras de gran esfuerzo de profesionalización. - Así, el caso está en transición desde **la burocracia clientelar** hacia la **meritocrática**.
La diferenciación funcional de la agencia encargada del	- Desde la sanción de la Ley 41 en el 2008, se creó la Secretaría de la Administración Pública -que luego adquirió rango ministerial. Esta es la entidad normativa encargada del empleo público es el Ministerio de Administración Pública (MAP). -Antes se encargaba la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP)

[16]Los 21 ministerios son: 1) Ministerio de la Presidencia, 2) Ministerio Administrativo de la Presidencia, 3) Ministerio de Fuerzas Armadas, 4) Ministerio de Relaciones Exteriores, 5) Ministerio del Interior y Policía, 6) Ministerio de Hacienda, 7) Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 8) Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, 9) Ministerio de Educación, 10) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 11) Ministerio de Agricultura, 12) Ministerio de Industria y Comercio, 13) Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 14) Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 15) Ministerio de Turismo, 16) Ministerio de Trabajo, 17) Ministerio de Cultura, 18) Ministerio de la Juventud, 19) Ministerio de Deportes y Recreación, 20) Ministerio de la Mujer y 21) Ministerio de Administración Pública.

empleo público	pero no contaba con status de secretaría. Esto afectaba su posibilidad de imponerse sobre otras jurisdicciones.
La estructura de la Organización del Trabajo	-En 2011, el MAP elaboró un Instructivo para la Creación, Modificación y Supresión de Puestos contenidos en un manual que presenta dos clases de cargos: 1) los "comunes", aquellos que son de naturaleza transversal a todas las instituciones y 2) los "típicos", aquellos de carácter más específico, vinculados a la misión y/o ámbito de acción de la institución. -Además se introdujeron competencias blandas en la clasificación de puestos y perfiles.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Informe Barómetro (2012). *Segundo Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana.* Editorial AECID-SICA y en base a Iacoviello y Zuvanic (2005 y 2010).

En **Perú**, también se observa una transición hacia una burocracia meritocrática pero desde una con características administrativas. Es decir, el dictado de diversos decretos legislativos alineados con los mandatos de la Ley Maco del empleo Público, han contribuido a incrementar la capacidad técnica del personal, modificando la forma organizacional de la burocracia. Sin embargo, la estructura de la organización del trabajo no se encuentra lo suficientemente desarrollada independientemente de las herramientas formales existentes.

	Perú
La Administración Pública Nacional	-En 2013, la Administración Pública Central está compuesta por 19 ministerios[17]. -Entre los años 2004 y 2006 se dio un proceso de descentralización de funciones a través del cual el personal de salud y educación, la policía y el sector defensa están siendo transferidos a los gobiernos regionales.
La forma organizacional de la APN	-La forma organizacional se caracteriza por una transición desde la **burocracia administrativa** (en ella los criterios meritocráticos formales no siempre son usados ya que el reclutamiento tiene lugar, en gran proporción, sobre bases políticas pero estables) hacia la **meritocrática.**
La diferenciación funcional de la agencia encargada del empleo público	-SERVIR es el área rectora del servicio civil (dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros). -Es una institución nueva perfila como un productor de coherencia sistémica.
La estructura de la Organización del Trabajo	-En la práctica, la estructura de la organización del trabajo, está escasamente desarrollada más allá de la existencia de diferentes herramientas para la definición de puestos y perfiles. -En los últimos años, comenzó un proceso de actualización de los manuales para usarlos para definir perfiles y funciones de acuerdo a las diferentes necesidades de las organizaciones.

[17] Los 181 ministerios son: 1) Presidencia del Consejo de Ministros, 2) Ministerio de Agricultura, 3) Ministerio del Ambiente, 4) Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 5) Ministerio de Cultura, 6) Ministerio de Defensa, 7) Ministerio de Economía y Finanzas, 8) Ministerio de Educación, 9) Ministerio de Energía y Minas, 10) Ministerio del Interior, 11) Ministerio de Justicia, 12)Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 13) Ministerio de la Producción, 14) Ministerio de Relaciones Exteriores, 15) Ministerio de Salud, 16) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 17) Ministerio de Transportes y Comunicaciones y 18) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

	-El gran avance del último tiempo radica en la "buena práctica" del Cuerpo de Gerentes Públicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello, Mercedes (2014)."Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú" en BID, *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Informe sobre la situación del servicio civil*, Washington y en base a Iacoviello y Zuvanic (2005 y 2010).

En **Argentina,** la Administración Púbica adopta diferentes formas en la mayoría de sus dimensiones ya que si bien es centralizada en cuanto a los organismos que dependen directamente de la Administración Pública Nacional, es descentralizada en relación a aquellos que no y que poseen autarquía. Asimismo, su forma organizacional es híbrida.

	Argentina
La Administración Pública Nacional	-Los ministerios nacionales dependientes del Poder Ejecutivo Nacional se encuentran regulados por la Ley de Ministerios[18]. -En 2013 la Administración Central (contemplando también a la Jefatura de Gabinete de Ministros) está compuesta por dieciséis ministerios[19].
La forma organizacional de la APN	-La forma organizacional que asume la burocracia es **híbrida**: -**Burocracia administrativa:** son los segmentos que están en la carrera administrativa, por ejemplo en el SINEP, en los que priman criterios formales de mérito. -**Burocracia clientelar:** consisten en una parte de las contrataciones por períodos predeterminados termina operando como vía de ingreso para empleados de confianza política -**Burocracia meritocrática:** en ciertos organismos descentralizados aún persiste la forma de reclutamiento basada el mérito, aunque cada vez menos preservados de la interferencia política. -**Burocracia paralela:** surgen para cubrir necesidades técnicas y han desarrollado aptitudes técnico-políticas[20].
La diferenciación funcional de la agencia encargada del empleo público	- Las áreas a cargo de promover o gestionar la política de recursos humanos cambiaron muchas veces: la Vicepresidencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, nuevamente a Jefatura de Gabinete con el nacimiento de la Subsecretaría de Modernización del Estado y desde el 2003, regresó al ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública.
La estructura	-La definición de las estructuras organizacionales y la regulación de los

[18] En ella se determina la cantidad de ministerios, las funciones de cada uno de ellos, el rol de las secretarías presidenciales y demás atribuciones de cada uno de estos órganos.

[19] Los 16 ministerios son: 1) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2) Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 3) Ministerio de Cultura, 4) Ministerio de Defensa, 5) Ministerio de Desarrollo Social, 6) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 7) Ministerio de Educación, 8) Ministerio de Industria, 9) Ministerio de Interior y Transporte, 10) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 11) Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 12) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 13) Ministerio de Salud, 14) Ministerio de Seguridad, 15) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y 16) Ministerio de Turismo.

[20] La planta permanente estuvo congelada por ley de emergencia desde el año 2000. De a poco se fueron descongelando cargos. Empezaron con 1000 vacantes del SINEP pero la mayor parte de las contrataciones se realizan vía "artículo 9" de la Ley Marco que iguala todos los derechos del SINEP, salvo el derecho a la estabilidad, base del empleo público. Los contratados por esta modalidad conforman casi la mitad del empleo público. En algunos casos, como el Ministerio de Desarrollo Social, alcanzan el 85% de los empleados en el año 2013.

de la Organización del Trabajo	escalafones son competencia de la ONIG (Oficina Nacional de Innovación y Gestión). -El Convenio SINEP (2098/08) busca homogeneizar el diseño de perfiles y puestos a través de la elaboración de un Nomenclador de Puestos y Funciones general y su articulación con un Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos (aún no aprobado).

Fuente: Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington y en base a Iacoviello y Zuvanic (2005 y 2010).

En **Chile**, la Administración Pública se encuentra atravesando un proceso de descentralización hacia los municipios y su forma organizacional combina elementos propios de una burocracia meritocrática y de una administrativa. Asimismo, la estructura de la organización del trabajo ilustra una cierta rigidez debido a los requisitos legales específicos de ingreso asociados a los puestos y a la antigüedad de algunas plantas.

	Chile
La Administración Pública Nacional	- La Constitución de 1980 establece la organización básica de la administración pública que al año 2014, está compuesta por 23 ministerios[21].
La forma organizacional de la APN	-La forma organizacional adopta características tanto de la burocracia **administrativa** y de la **meritocrática**. -El énfasis en lo meritocrático es a través de la Alta Dirección Pública y en los concursos generalizados que se hicieron en la administración pero en la planta persisten muchas prácticas administrativas.
La diferenciación funcional de la agencia encargada del empleo público	- Históricamente, se ocupaba del tema la Dirección de Presupuesto (DIPRES) pero en un intento de institucionalización de la función de recursos humanos, con la Ley de Nuevo Trato se creó la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC).
La estructura de la Organización del Trabajo	-El estatuto administrativo señala los requisitos generales y las leyes de plantas de los servicios establecen los requisitos específicos para el ingreso. Los puestos son definidos con mayor detalle al determinar los perfiles necesarios para cubrirlos. -Se recurrió a la utilización de "contratas" u honorarios que permiten aportar cierta flexibilidad a los nuevos funcionarios.

Fuente: Elaboración propia en base a Llano, Mercedes (2014)."Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile "en BID, *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Informe sobre la situación del servicio civil*, Washington y en base a Iacoviello y Zuvanic (2005 y 2010).

[21] Los 23 ministerios son: 1) Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2) Ministerio de Relaciones Exteriores, 3) Ministerio de Defensa Nacional, 4) Ministerio de Hacienda, 5) Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 6) Ministerio Secretaría General de Gobierno, 7) Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 8) Ministerio del Desarrollo Social, 9) Ministerio de Educación, 10) Ministerio de Justicia, 11) Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 12) Ministerio de Obras Públicas, 13) Ministerio de Salud, 14) Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 15) Ministerio de Agricultura, 16) Ministerio de Minería, 17) Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, 18) Ministerio de Bienes Nacionales, 19) Ministerio de Energía, 20) Ministerio del Medio Ambiente, 21) Ministerio del Deportes, 22) Servicio Nacional de la Mujer, 23) Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

(4) LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

En cuarto lugar, dentro de esas organizaciones existen diferentes **modelos de gestión de los recursos humanos.** Iacoviello y Pulido (2011), sostienen que con el objetivo de que los ciudadanos que habitan una democracia sean depositarios del derecho a gozar de una buena Administración Pública, se debe proveer un sistema de empleo público meritocrático, transparente, flexible y eficiente. Sobre ello hubo un acuerdo en los documentos doctrinales del CLAD y en las sucesivas Cartas Iberoamericanas, en donde se estableció la necesidad de implementar políticas de Servicio Civil y de mejoras de prácticas en materia de empleo con el objetivo de asegurar mayor calidad en los resultados, efectivizar la rendición de cuentas y activar una modernización continua en los diferentes subsistemas de recursos humanos. Por supuesto que se entiende que los distintos entornos nacionales generan distintos modelos de gestión del empleo y de los recursos humanos y que los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados (contratos, nombramientos, etc.).

Sin embargo, la gestión de los recursos humanos (GRH) puede pensarse de manera transversal como un modelo integrado cuya finalidad básica es la adecuación de la gestión de las personas a la estrategia de una organización para la producción acorde con las finalidades perseguidas. La búsqueda de esta adecuación está condicionada tanto por el contexto interno de la organización (su estructura, factores culturales, etc.) como por su entorno (la existencia de un marco legal específico, el mercado laboral general, entre otros) (Iacoviello y Strazza: 2014; Iacoviello y Zuvanic: 2010: Iacoviello e Iturburu: 2014)

Este modelo de subsistemas se apoya en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) que señala que la *organización del trabajo* requiere de instrumentos de gestión de recursos humanos que definan las condiciones de ejercicio de las tareas y los requisitos de idoneidad. La descripción de las tareas debe comprender: misión, ubicación organizativa, dimensiones, funciones, responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades y áreas en las que se esperan resultados. La descripción debe ser precisa pero también debe poseer cierta flexibilidad, imprescindible para la adaptación de la tarea a circunstancias cambiantes. No hay que olvidar que la rápida evolución de las necesidades sociales, las tecnologías y los procesos de trabajo aconsejan una revisión frecuente de las descripciones de tareas.

Con relación a*gestión del acceso al empleo público*, se debe contemplar una adecuada publicidad, transparencia en la gestión de los procesos, con idoneidad de los cuerpos técnicos encargados de la selección, además de imparcialidad y de la fiabilidad e imparcialidad de las herramientas que se instrumenten para la selección. En este sentido, es conveniente que la selección refleje los datos biográficos de los candidatos, la valoración de sus méritos y de sus referencias, la realización de pruebas orales y escritas que pueden incluir ejercicios y simulaciones, la superación de pruebas físicas y exámenes médicos, realización de entrevistas y de cursos selectivos de formación, además de superación de períodos de prueba.

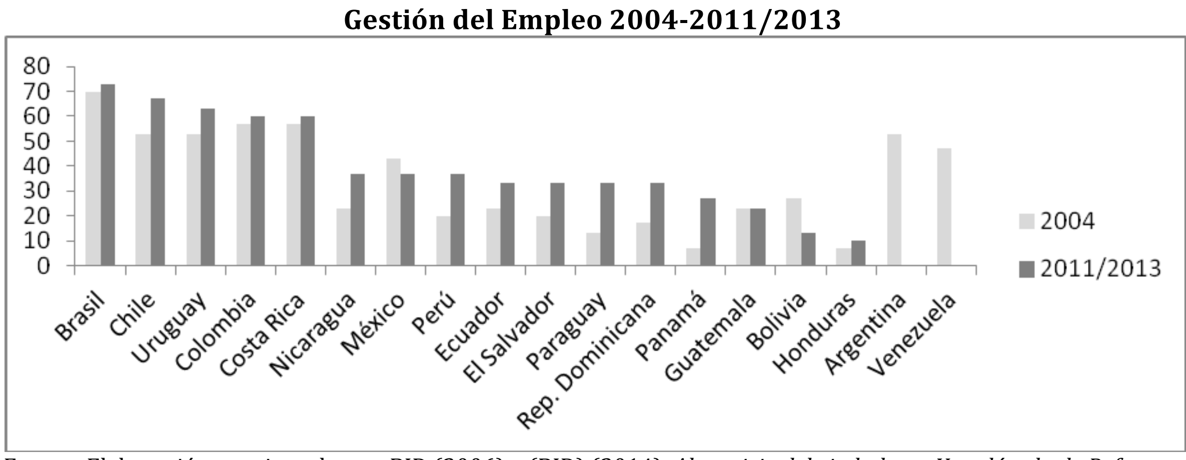
Todo sistema de función pública debe contemplar la *evaluación del rendimiento* mediante sistemas formales que deben incluir instrumentos fiables y válidos. Estos sistemas requieren la implicación activa de los directivos y superiores inmediatos de las personas evaluadas. Además, el instrumento a utilizarse debe incorporar la posibilidad de que los evaluados

discrepen. De ser posible, deben pensarse también instrumentos de evaluación de 360 grados o similares.

Otro aspecto que se debe contemplar es el de la *compensación*, entendida como estrategia y no como práctica inercial o como producto de reivindicaciones grupales o individuales. La equidad debe ser el principio rector de las políticas retributivas, tanto desde un punto de vista interno (se comparan los salarios al interior de la organización) como externo (eficiencia salarial respecto del mercado). En el caso de que existan retribuciones variables, éstas deben ser previamente definidas y conocidas por todos los interesados. En este mismo grupo conceptual hay que considerar el régimen de pensiones de los empleados públicos, que deberá ser adecuado para garantizar sus fines de previsión social sin suponer una carga excesiva sobre el gasto del Estado. Se entiende que los sistemas de función pública deben promover el desarrollo de las competencias de sus empleados, satisfaciendo en lo posible sus expectativas de progreso profesional y armonizándolas con las necesidades de la organización. Para esto, se debe contar con regulaciones flexibles, entendiendo que puede haber reconocimiento sin que esto implique un aumento formal de la autoridad del personal afectado. Con relación a la *responsabilidad laboral*, los sistemas de función pública deben contemplar mecanismos que la aseguren en todo lo referido a asistencia, cumplimiento de la jornada completa de trabajo, mecanismos de reducción del ausentismo, etc., mediante normas que establezcan con claridad las incompatibilidades y mediante la existencia de procedimientos disciplinarios tipificados, con sanciones proporcionales y graduales. En relación con la *desvinculación*, es necesario remarcar que estos sistemas deben evitar decisiones discrecionales para desvincular personal en el caso de un cambio de gobierno. En el caso de posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, se crearán los mecanismos necesarios para acreditar de manera fehaciente esas circunstancias.

Se presentarán a continuación los cuatro subsistemas "neurálgicos" para la gestión de los Recursos Humanos en cada país. Con relación a la gestión del empleo, el estudio del BID (2014) indica una polarización entre los sistemas de nivel alto y bajo desarrollo. En el primer grupo se ubican cinco casos y los restantes en el segundo.

Gráfico 6
Gestión del Empleo 2004-2011/2013

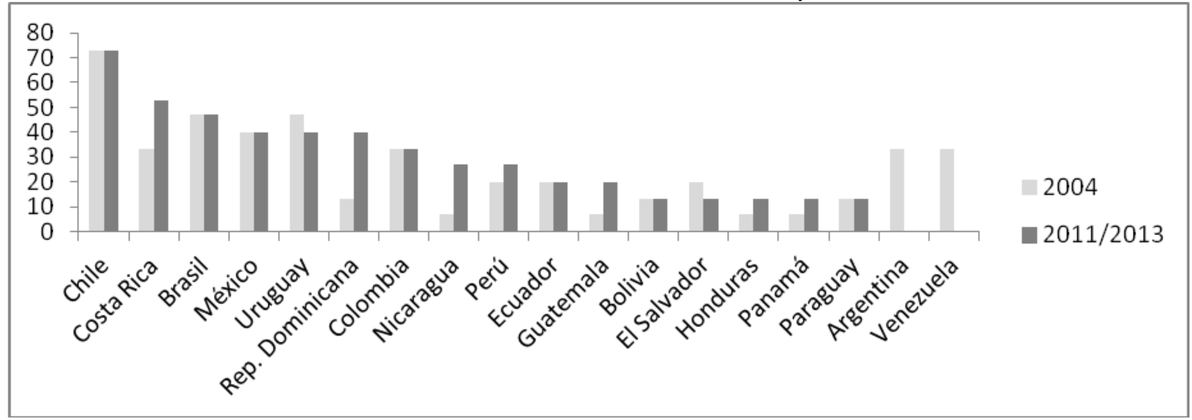


Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington

En cuanto al desempeño de la gestión del rendimiento, la tendencia en la región (BID:2014) muestra que si bien de este subsistema creció de 25 a 30 puntos, es uno de los menos

desarrollados. “Desde 2004 se ha registrado una mejora de la puntuación en Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Perú, Guatemala, Honduras y Panamá, todos procedentes de una línea de base relativamente baja. Se mantuvo constante en Chile, Brasil, México, Colombia, Ecuador, Bolivia y Paraguay. Solo se registró un menor puntaje en este subsistema en Uruguay y El Salvador” (Iacoviello y Strazza: 2014: 22).

Gráfico 7
Gestión del Rendimiento 2004-2011/2013

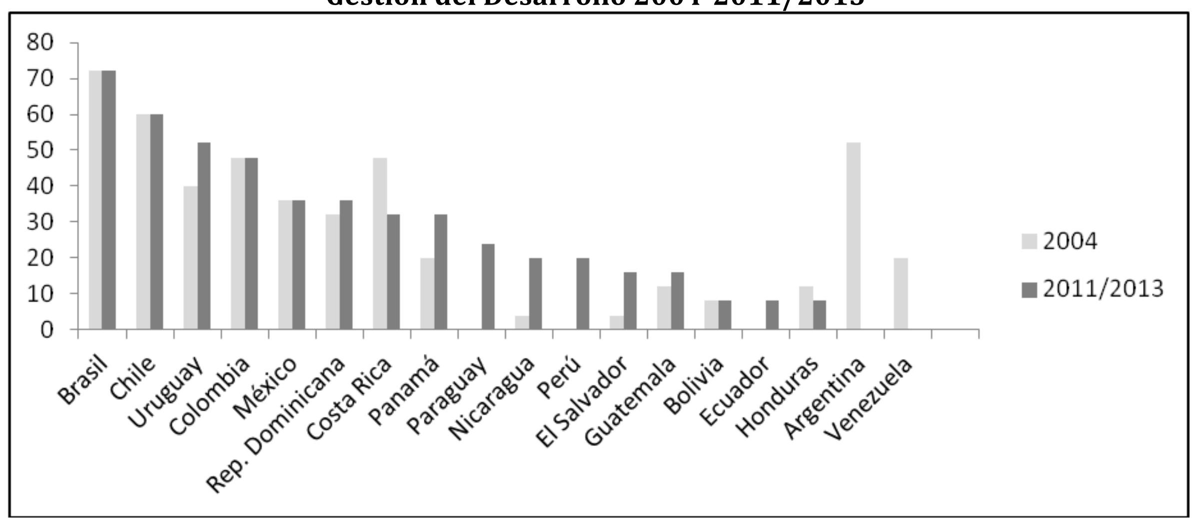


Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y BID (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Como se puede observar, la distribución muestra el bajo nivel general del subsistema. Únicamente Chile alcanzó el nivel alto y otros cinco casos, el nivel medio. La gran mayoría (10 de ellos) mostró un bajo nivel de desempeño.

Con relación al subsistema de gestión del desarrollo, la región muestra que el promedio creció de 25 a 31 puntos. Esto lo ubica como el segundo menos desarrollado, detrás de la Gestión del Rendimiento. Desde el año 2004 la Gestión del Desarrollo mejoró en más de la mitad de los países (Chile, Uruguay, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Nicaragua, Perú, El Salvador, Guatemala y Ecuador), mantuvo el mismo valor en Brasil, Colombia, México y Bolivia y registró una menor puntuación en Costa Rica y Honduras (Iacoviello y Strazza: 2014: 26).

Gráfico 8
Gestión del Desarrollo 2004-2011/2013



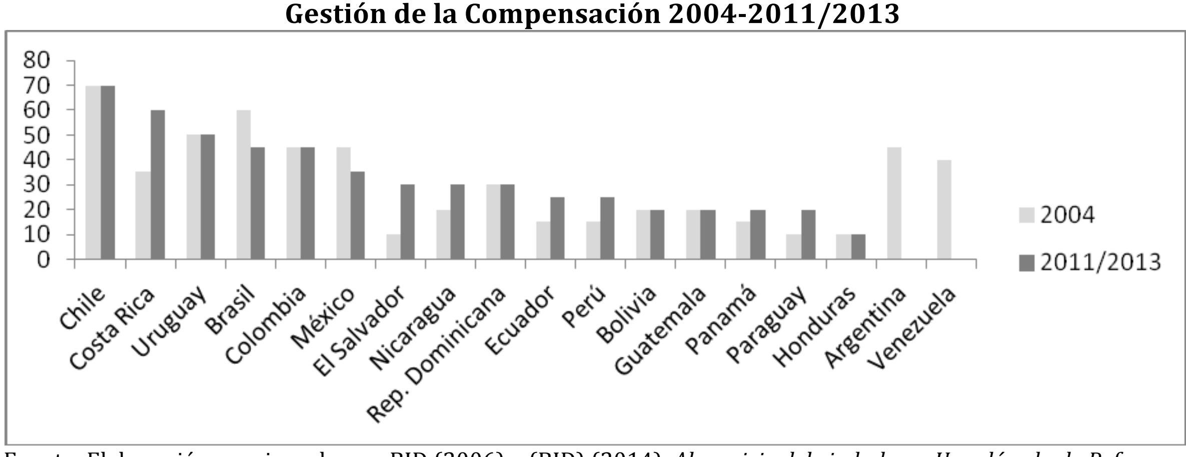
Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y BID (2014).*Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

La distribución es muy similar a la de los subsistemas menos avanzados. La gran mayoría de los casos presentan bajo desarrollo y únicamente Brasil y Chile muestran desempeño. Todos los demás casos, son intermedios.

Por último, con relación a la gestión de la compensación, “el promedio regional de este subíndice creció de 30 a 34 puntos, la suba más acotada de todas. Desde 2004 este subsistema progresó en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Perú, Panamá y Paraguay; mantuvo el mismo valor en Chile, Uruguay, Colombia, República Dominicana, Bolivia, Guatemala y Honduras mientras que en Brasil y México registró una menor puntuación que en 2004 (Iacoviello y Strazza: 2014: 24).

Gráfico 9

Gestión de la Compensación 2004-2011/2013



Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Como se puede observar, la gestión de la compensación muestra una tendencia regional que refleja la delicada situación actual del subsistema, ya que once países presentan un desarrollo bajo, tres, un desarrollo medio y solo dos tienen sistemas de alto desarrollo.[22]

Dado este contexto regional, a continuación se pueden observar las trayectorias individuales de los casos dado que arrojan aprendizajes interesantes con relación a las distintas opciones de desarrollo de cada uno de esos aspectos.

En **República Dominicana**, el Ministerio de Administración Pública (el MAP) generó un instructivo para regular el proceso de creación, modificación y supresión de puestos, complementando a los manuales de clasificación de puestos. Asimismo, este organismo elaboró un Manual de Competencias para que las instituciones actualicen, en base a ello, sus manuales de puestos teniendo como horizonte una modernización del estado.

	República Dominicana
Reclutamiento y Selección	-Con la Ley 41-08 (art.38) y el Reglamento 524/09 se comenzaron a hacer concursos de oposición y mérito. Sin embargo, a pesar de ser publicitado hacia dentro y hacia fuera, la primera instancia se cubre hacia adentro. Por ende, en la práctica, muchas veces suelen usarse para confirmar gente que ya trabajaba en el Estado[23].
Evaluación del Rendimiento	-El Ministerio de Administración Pública se encuentra en una etapa incipiente de implementación de un nuevo modelo de evaluación basado en Logros de Metas, Competencias y la medición del Régimen Ético y Disciplinario[24]. -Las calificaciones de la evaluación van desde sobresaliente a insatisfactorio – son cinco en total- y los indicadores son diseñados por las propias instituciones de acuerdo a los objetivos trazados[25].
Desarrollo de Competencias	-El MAP y el INAP impulsaron una serie de iniciativas para la formación y capacitación del personal. Entre ellas, una mayor oferta de capacitación a través de la celebración de convenios con instituciones educativas, implementación de nuevas modalidades como la educación virtual y colaboración con las instituciones para la elaboración de planes de capacitación de acuerdo a las necesidades detectadas. -Sin embargo, esto no se extiende a los altos directivos, quiénes son reticentes a participar en los cursos de capacitación y formación.

[22] Para una desagregación de los rasgos salientes y buenas prácticas por subsistema en base a la medición del BID (2014), ver Anexo.
[23] Esto es así ya que, cuando hay un puesto vacante, primero se debe convocar a un Concurso Interno Cerrado dirigido a los servidores de la misma institución, en caso de declararse desierto pueden participar los servidores de carrera de toda la administración pública y, en última instancia, si aún no se ha encontrado a la persona idónea, se realiza un Concurso Externo, en el cual pueden participar los servidores de carrera, los de estatuto simplificado y los ciudadanos en general.
[24] La evaluación toma en cuenta tres componentes: 1) el logro de metas conforme a lo establecido en el acuerdo de desempeño; 2) la capacidad para llevar a cabo el trabajo según las tareas previstas en el manual de cargos; 3) el cumplimiento del régimen ético y disciplinario establecido en el Título IX de la Ley 41-08.
[25] Además, existen otras instancias evaluativas. Una es el CAF que, desde 2005 observa el desempeño institucional en el marco de la implantación en la administración pública de la gestión de la calidad. La otra consiste en la evaluación realizada a través del SISMAP que observa el grado de implantación de los procesos de gestión de recursos humanos.

Remuneraciones	-Existe una fuerte heterogeneidad salarial, caracterizada por diferentes escalas remunerativas entre las diversas instituciones y es común observar que las personas que ocupan los mismos cargos en diferentes instituciones perciban diferentes salarios. -Según el Segundo Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana, se estima que la amplitud salarial es de 109 (es la diferencia entre la asignación mensual de la máxima categoría y la de la menor categoría) (2012:52) -Además, existe heterogeneidad en la percepción de bonificaciones adicionales así como también problemas de competitividad externa ya que el nivel salarial es muy inferior a su equivalente en el sector privado.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Informe Barómetro (2012). *Segundo Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana.* Editorial AECID-SICA.

En **Perú**, tal como se señaló en la introducción, el fortalecimiento de la Administración Pública y su crecimiento en el Índice de Desarrollo de Servicio Civil, fue iniciado, en parte, por el subsistema de Gestión de los Recursos Humanos. Hubo notables mejoras en los procesos de difusión del reclutamiento abierto y en los procesos de selección, sobre todo, del Cuerpo de Gerentes Públicos que, ahora, son más meritocráticos y transparentes. Es importante destacar que a pesar de los cambios en el gobierno y la rotación partidaria, se percibe una mejora en la estabilidad.

	Perú
Reclutamiento y Selección	-El reclutamiento y la selección de personal se realizan a través de concursos abiertos. -Incluso, hasta el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS),se hizo por concursos públicos abiertos y meritocráticos. -Se creó la Convocatoria del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) para seleccionar recursos humanos de alta calificación que lleven a cabo tareas de conducción en las entidades públicas.
Evaluación del Rendimiento	-A través del DLeg 1025[26], se establece que la evaluación del rendimiento es un proceso obligatorio y continuo que abarca la evaluación de competencia y cumplimiento de metas para identificar la contribución del personal a la obtención de las metas institucionales. De hecho, se hizo una experiencia piloto en el 2009 para identificar las brechas de capacitación que se usó como insumo para el diseño de evaluación de desempeño aprobada en la ley de 2013. -En el caso de los gerentes públicos, se toman las metas y los indicadores contenidos en el Convenio de Asignación del Gerente Público[27].

[26] Decreto Legislativo Nº 1025: Aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público.
[27]A su vez, con el DLeg. 1025, SERVIR realizó a partir de 2009 una experiencia piloto de evaluación de conocimientos de los operadores del SNIP para identificar las brechas de capacitación. Asimismo, esta experiencia contribuyó a reducir la resistencia por parte de los servidores públicos producto de una cultura de evaluación poco instalada y del antecedente de la evaluación de desempeño realizada en los años ´90 para determinar despidos.

Desarrollo de Competencias	-Actualmente, luego de la sanción del DLeg. 1025, la capacitación del personal fue reimpulsada. Esta norma delega en SERVIR las funciones de planificar, desarrollar, gestionar y evaluar la política de capacitación para el sector público. -Sin embargo, la cantidad y calidad de las actividades de capacitación continua siendo heterogénea dado que el financiamiento para ello depende de cada entidad y, en determinados casos, son los propios empleados quienes costeen su capacitación.
Remuneraciones	-El Fondo de Asistencia al Estímulo (CAFAE), regulado por el DLeg. 276[28], generó que las personas que realizan las mismas funciones perciban diferentes salarios de acuerdo a la institución en la cual hayan prestado servicios[29]. -El monto de la retribución que perciben las personas contratadas por la modalidad CAS se fija caso por caso ya que no hay una escala retributiva única. La compresión salarial, según el informe del BID es de 29,5 (Iacoviello, 2014:37). -Con relación a la competitividad externa de las remuneraciones del sector público, la situación es débil debido a la política de congelamiento salarial dispuesto en las leyes de presupuesto y los topes remunerativos.

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello, Mercedes (2014).“Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú ”en BID, *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Informe sobre la situación del servicio civil*, Washington.

En **Argentina**, coexisten diferentes regímenes de empleo público que abarcan diversas configuraciones formales: sistemas de empleo, esquemas meritocráticos o esquemas neogerenciales (Iacoviello, Pando y Llano, 2013; Salas, 2010). En el año 2012, el 69 % de los cargos civiles se encontraba reglamentado por la Ley de Convenciones Colectivas para el Sector Público. A su vez, la mayoría de ellos, eran regulados por la Ley Marco de Empleo Público (25.164) y, minoritariamente, por la Ley de Contrato de Trabajo (20.744). Al 22% de los puestos civiles se les aplicaba la ley de negociaciones colectivas del sector privado y la Ley de Contrato de Trabajo y el 4% correspondía a contrataciones autónomas y a otras modalidades (Iacoviello y Pando, 2011).

	Argentina
Reclutamiento y Selección	-A lo largo de la última década se inició un proceso de descongelamiento de puestos para cubrir cargos de planta. Se estiman que fueron aproximadamente 6000 cargos. Casi el 70% fueron convocatorias cerradas para cargos simples con funciones administrativas y técnicas. -El escalafón SINEP que regula a la mayor parte de la administración central, establece que los cargos con función ejecutiva ingrese por concurso. Sin embargo, la gran mayoría de ellos se nombra por decreto de excepción que se renueva cada 180 días. -La difusión de las convocatorias para la cobertura de los mismos tuvo

[28] Decreto Legislativo Nº 276: Ley de Bases de la Carrera Administrativa; y su reglamento.
[29]El CAFAE es recibido por cada persona automáticamente sin la verificación de requisito alguno. A su vez, las entidades han aprobado diferentes escalas CAFAE, quebrando el principio “a igual trabajo, igual remuneración” (SERVIR, 2010: 44).

	lugar a través de publicaciones en el Boletín Oficial, en la Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público, en la cartelera oficial asignada en cada jurisdicción y en dos diarios de mayor circulación nacional[30].
Evaluación del Rendimiento	-La evaluación del rendimiento, de acuerdo con la Ley Marco de Regulación del Empleo Público y el Convenio Colectivo General, es el requisito necesario para obtener estabilidad en el cargo. Sin embargo, estas formas de evaluación no necesariamente se aplican. - El escalafón SINEP funciona un sistema de **evaluación individual por resultados** para cargos jerárquicos con función ejecutiva y **un régimen de evaluación individual por factores** para cargos simples: el primero se suele exceptuar y el segundo tiende a consistir en una mera formalidad.
Desarrollo de Competencias	-El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en su carácter de órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación, desarrolla pautas metodológicas y lineamientos generales dentro de los cuáles deben ser ubicados los planes anuales y estratégicos de cada organismo. -La implementación efectiva de estos lineamientos depende de la voluntad de cada agencia estatal por lo que tiende a ser muy dispar.
Remuneraciones	-La situación escalafonaria del servicio civil se caracteriza por una multiplicidad normativa, puesto que este tipo de agentes se distribuye en 60 regímenes laborales diferentes, aunque el principal es el SINEP -Luego de 2004, diferentes ajustes contribuyeron a incrementar el salario promedio. Además, la incorporación de los contratos de locación de servicios autónomos al régimen de contrataciones con relación de dependencia, redujo la dispersión salarial, aunque aún existe cierta heterogeneidad dada por los adicionales. Asimismo, disminuyó la brecha salarial de la alta gerencia con relación al sector privado.

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y Iacoviello, Pando y Llano (2013).

En **Chile**, se observan avances en relación con la concursabilidad en el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y disminuyeron los cargos de libre designación. En línea con ello, una gran cantidad de agencias públicas aplicaron procesos de selección competitivos para cargos de "contrata" y la mayoría de las políticas de gestión de los recursos humanos migraron desde una fase de formalización hacia otra en donde se garantiza la calidad y el alineamiento estratégico. El sistema de gestión de rendimiento prosperó al incluir mecanismos de evaluación del desempeño institucional, tanto colectivo como individual. En cuanto a la compensación, se observa que ésta es centralizada y ordenada pero también, en cierto punto, rígida.

	Chile
Reclutamiento y Selección	-Las convocatorias se publican, desde el año 2009, en el portal www.empleospublicos.cl y en cada institución.

[30]Para el ingreso a planta del sector público se exige el cumplimiento de requisitos ligados a la idoneidad para el ejercicio del cargo y, en algunos casos, también es necesaria la aplicación de procedimientos de selección. Sin embargo, en la práctica, los mecanismos de selección meritocráticos han sido heterogéneos. Además, hay un crecimiento de las modalidades flexibles de contratación que no requieren procedimientos formales de selección.

	- En la carrera funcionaria, el ingreso es excepcional. Lo que prima es la promoción. De hecho, la principal forma de incorporación es la "contrata" -sin la necesidad de un concurso previo.
Evaluación del Rendimiento	-Se compone de cuatro instancias. La *evaluación institucional* a partir de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMGs) que contemplan un incentivo económico ligado al cumplimiento de objetivos de gestión fijados entre el Ministro del área y DIPRES; los *convenios de desempeño* de los Altos Directivos Públicos; la *calificación grupal* incorporada en la LNTL (Convenio de Desempeño Colectivo) que implica un incentivo colectivo relacionado con el cumplimiento de objetivos anuales por equipos en base a indicadores institucionales señalados en el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG y; la *evaluación del desempeño individual*.
Desarrollo de Competencias	-La capacitación fue el nuevo componente de los Programa de Mejoras para la Gestión (PMGs) y eso llevó a que ocupe un lugar más destacado en las agendas de trabajo de los directivos de cada servicio público. -Existe un Sistema Informático de Capacitación, cuyo fin es el de disponer de una base de datos actualizada, que permita definir las políticas de capacitación del gobierno y tener conocimiento sobre la ejecución de los programas de formación del sector público.
Remuneraciones	-Coexisten diversos sistemas salariales: el de entidades fiscalizadoras, el establecido mediante decreto tripartito ministerial, el de odontólogos, farmacéuticos, bioquímicos y médicos cirujanos y la escala única de sueldos. -Los empleados "a contrata" reciben un salario asignado arbitrariamente por cada organismo dentro de las respectivas escalas salariales, con la condición de que el grado del contrata no sea mayor que el grado más alto del personal de planta definido por ley. -Las diferencias salariales de los cargos no directivos entre el ámbito público y privado varían de acuerdo al sector y a la zona. En cuanto a los niveles técnicos y administrativos, las remuneraciones del sector público tienden a superar a las del sector privado.

Fuente: Elaboración propia en base a Llano, Mercedes (2014)."Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile" en BID, *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Informe sobre la situación del servicio civil*, Washington.

(5) PERFILES DIFERENCIADOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

En quinto y último lugar, es preciso considerar la importancia del perfil del empleo público. En este nivel analítico se deben examinar **los perfiles de los funcionarios públicos** en términos de su formación de base y de las competencias técnicas y políticas para el desempeño de su función, especialmente, en los segmentos directivos de las organizaciones públicas**.**

El nivel de formación de base con la que cuentan los empleados públicos no es neutro con relación a la posibilidad de construir capacidades de implementación de políticas. Por ende, es deseable pensar en niveles educativos mayores en las administraciones públicas. Asimismo, existe consenso con relación a la importancia de definir y consolidar a la Alta Dirección Pública. Se entiende que comprende a los cargos inmediatamente subordinados al nivel político de los gobiernos y cuya función es dirigir los las estructuras y procesos mediante los

que se implementan las políticas públicas y se producen y prevén los servicios públicos. Además, es necesario considerar que por su naturaleza, la alta función directiva exige regulaciones específicas. Estas regulaciones deberán incorporar exigencias de cualificación profesional con competencias específicas para el desempeño de los cargos, reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante el uso de criterios de capacidad y mérito, reglas de evaluación y rendimiento de cuentas que definan mecanismos de control por resultados, reglas de permanencia según resultados de la gestión y que a la vez establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria y por último, la existencia de incentivos que estimulen la buena gestión.

Este conjunto de elementos desarrollados y su concreción en regulaciones, estructuras, procedimientos, políticas y prácticas de gestión admite una diversidad de desarrollos que deberán adaptarse a la historia, tradiciones, cultura y otros elementos del entorno institucional de las diferentes realidades nacionales en la comunidad de países iberoamericanos. No obstante estas diferencias, es necesario promover el entorno institucional que los haga posibles. En este sentido, las regulaciones del empleo público deberán garantizar la plena operatividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad, limitar el alcance de la singularidad normativa, deben rehuir la uniformización excesiva a fines de adaptarse a la heterogeneidad y deben incorporar las pautas de flexibilidad que resultan imprescindibles para una gestión eficaz de los recursos humanos.

La piedra angular para la transformación de la Alta Dirección Pública es el establecimiento de un sistema transparente y eficiente de reclutamiento y selección de los funcionarios al momento de su incorporación al sistema de empleo público. La incorporación de marcos de referencia permite dar mayor previsibilidad y transparencia al sistema.

En **República Dominicana**, el nivel de formación de las plantas públicas se ha mantenido relativamente estable. Sin embargo, se espera que los concursos iniciados en 2011, junto con la política activa de formación y capacitación, contribuyan a incrementar su tecnificación. El nivel de tecnificación en los segmentos más altos del servicio civil sí presenta una mejora notable en los últimos años.

	República Dominicana
La existencia de políticas específicas dirigidas a la Alta Dirección Pública	-Si bien la continuidad del gobierno permitió consolidar a una franja directiva estable, no se aplica una política específica destinada a fortalecer la función gerencial.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Informe Barómetro (2012). *Segundo Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana.* Editorial AECID-SICA.

En **Perú**, aunque la tecnificación de la dotación de personal no presenta grandes variaciones en los últimos años se espera que, en el corto o mediano plazo, se vislumbren grandes avances debido a dos cuestiones. En primer lugar, la modalidad de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) - vía que más predomina en la incorporación de recursos humanos- se encuentra enfocada en la atracción de profesionales y técnicos. En segundo lugar, la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) también contribuye a mejorar la tecnificación teniendo un impacto profesionalizador.Las competencias son fundamentales en los procesos de reclutamiento y selección del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) y en la mejora que se está produciendo a nivel del régimen laboral privado y los del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS). La necesidad de reclutar recursos humanos competentes

significa un impulso a las capacidades generales del servicio civil, tanto para la gestión cotidiana de las políticas públicas como para dar efectividad y continuidad al proceso de reforma.

	Perú
La existencia de políticas específicas dirigidas a la Alta Dirección Pública	-La creación del cuerpo de Gerentes Públicos es un claro indicio de Progreso. -Los gerentes públicos se seleccionan mediante un mecanismo basado en las competencias personales y su desempeño es evaluado en base a los objetivos e indicadores señalados en el Convenio de Asignación del Gerente Público.

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello, Mercedes (2014).“Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú” en BID, *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Informe sobre la situación del servicio civil*, Washington.

En Argentina, el Convenio Colectivo General (214/06) señala que se deben llevar a cabo capacitaciones tendientes a asegurar la formación, el desarrollo y el perfeccionamiento de las competencias laborales. El INAP desarrolla los lineamientos generales a los que deben sujetarse los planes anuales y estratégicos elaborados por cada organismo y lleva adelante actividades de capacitación continuamente.

	Argentina
La existencia de políticas específicas dirigidas a la Alta Dirección Pública	-No se han impulsado políticas activas para desarrollar el nivel gerencial. -La gran mayoría de los cargos con función ejecutiva no están concursados e ingresan por decretos de excepción renovables cada 180 días. Esta renovación se hace en cada agencia por cada empleado que tiene una función ejecutiva. Muchas veces se lo exceptúa tanto del concurso como de la idoneidad requerida para el cargo[31].

[31]La alta dirección pública se encuentra regulada en el SINEP pero no se aplica. Según el SINEP, para los cargos ejecutivos, el proceso de selección abierto consiste en una búsqueda y meditación de aspirantes que culminaría en la elaboración de una terna con los mejores candidatos que satisfacían el perfil de requisitos correspondientes. En este último caso, la autoridad se encuentra facultada para escoger a cualquiera de los tres en función de las condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, o incluso requerir que el órgano selector continuara con la búsqueda de más candidatos. En la práctica, esto no funciona así. En primer lugar, es muy difícil encontrar concursos abiertos para la cobertura de estos puestos y en general, suelen ser designaciones transitorias y de excepción por Decreto. En estos decretos de excepción, se estipula que la designación es transitoria y que la misma deberá ser cubierta dentro de los 180 días conforme a lo que establece el Convenio Colectivo, es decir, por medio de un concurso de selección abierto. Por ejemplo, un empleado B3 en Planta Permanente puede pasar a desempeñar una función ejecutiva y además, pasar a ser A1 (de mayor nivel en el escalafón SINEP). Por tanto, un decreto lo exceptuaría de concursar por la Función Ejecutiva y por el hecho de avanzar en el escalafón hacia A1. Esto se entiende como a un incumplimiento del Art. 14 del SINEP (tener título universitario, contar con experiencia laboral en la especialidad, tener experiencia en dirección de equipos de trabajo, etc.) y se refiere a los requisitos que deben cumplir un empleado para poder desempeñarse en un Nivel determinado. Se observa que estos decretos se dictan cada 180 días de manera sucesiva, a fin de dar una nueva excepción al concurso y a veces, a los requisitos para ser nivel A.Por ejemplo, en la Jefatura de Gabinete que es el órgano rector del empleo público en dónde se encuentra la Secretaría de Empleo Público que regula todo el empleo estatal, de los 134 decretos de excepción que encontramos, el 80% son prórrogas de designaciones anteriores y el 20% restante, corresponden a designaciones transitorias nuevas. Las designaciones transitorias se realizan con excepción del Art. 7 de las leyes N° 26.784 y 26.895 (Prohibición de cobertura de los cargos financiados existentes y los que se produzcan con posterioridad a la Ley) y por no reunir los requisitos del Art. 14 del SINEP. En el 70% de las prórrogas, se exceptúa por no reunir los requisitos del Art. 14 del SINEP y en el 29%, no se justifican las excepciones de los cargos ejecutivos. EL 1%

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y Iacoviello, Pando y Llano (2013).

En **Chile** la capacitación para el conjunto de la administración pública fue reimpulsada. Los programas de capacitación, al igual que todas las políticas de gestión de los recursos humanos, son llevados a cabo por la DNSC y se aplican de forma descentralizada. En 2011, el 81,2% de los funcionarios del total de la dotación efectiva fue capacitado y el 38,9% de las actividades registra evaluación de transferencia. La capacitación es un componente de los Programas de Mejora de Gestión (PMG) y, como tal, recibió una especial atención en las agendas de trabajo de los directivos de cada servicio público. La inversión que lleva a cabo cada servicio en capacitación alcanza hasta un 1% del monto destinado a remuneraciones y la inversión ha aumentado un 216% entre 2001 y 2011. Sin embargo, como el foco estaba puesto en el cumplimiento formal de las metas, no se priorizaba la transferencia de los conocimientos al puesto de trabajo y las actividades de formación poco tenían que ver con los objetivos estratégicos. En este contexto, en el 2012 se lanzó, en el marco de "Chile Gestiona", un programa piloto en que participan 61 servicios para asegurar un determinado estándar de calidad en las distintas etapas de capacitación.

	Chile
La existencia de políticas específicas dirigidas a la Alta Dirección Pública	- Con la Ley de Nuevo Trato de revoluciona la gestión del nivel directivo en el estado chileno, a través de la creación del Sistema de Alta Dirección pública. -El sistema cuenta con 108 servicios públicos adscritos, con 978 cargos (176 en el primer nivel y 802 en el segundo) (SSCI, 2011). La duración de los altos directivos en sus cargos es de tres años, con posibilidad de renovar dos períodos de acuerdo al cumplimiento de sus funciones y al buen desempeño. - El ingreso se lleva a cabo a través de sistemas abiertos que incentivan el ingreso externo: un 16% de los nombrados en cargos directivos y un 59% de las postulaciones provienen del sector privado. Los perfiles de estos cargos son definidos por el ministro o jefe superior del servicio y aprobado por el Consejo de Alta Dirección Pública. -El Programa Chile Gestiona contempla diferentes iniciativas para empoderar a la Alta Dirección Pública, como los incentivos a la eficiencia mediante un presupuesto flexible.

Fuente: Elaboración propia en base a Llano, Mercedes (2014)."Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile "en BID, *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Informe sobre la situación del servicio civil*, Washington y en base a Iacoviello, Mercedes, Mercedes Llano y Luciano Strazza (2012).

III. Diferentes rutas hacia la mejora de la burocracia

En base a lo desarrollado en las primeras dos secciones, presentamos una lectura de los casos que permite identificar senderos por dónde se pueden alcanzar los cinco niveles desarrollados. Al observar los diferentes caminos transitados por los países se puede capturar qué aspectos son más fuertes que otros, aprender de experiencias concretas que se implementaron para resolver problemas –usualmente- compartidos, identificar área de avance y de retroceso, entre otros aspectos, y así obtener aprendizajes de las experiencias comparadas.

---

restante fue exceptuado por estar en edad jubilatoria o por gozar de algún beneficio provisional. Sólo 5 (4%) de los 134 exceptuados se encuentra en Planta Permanente.

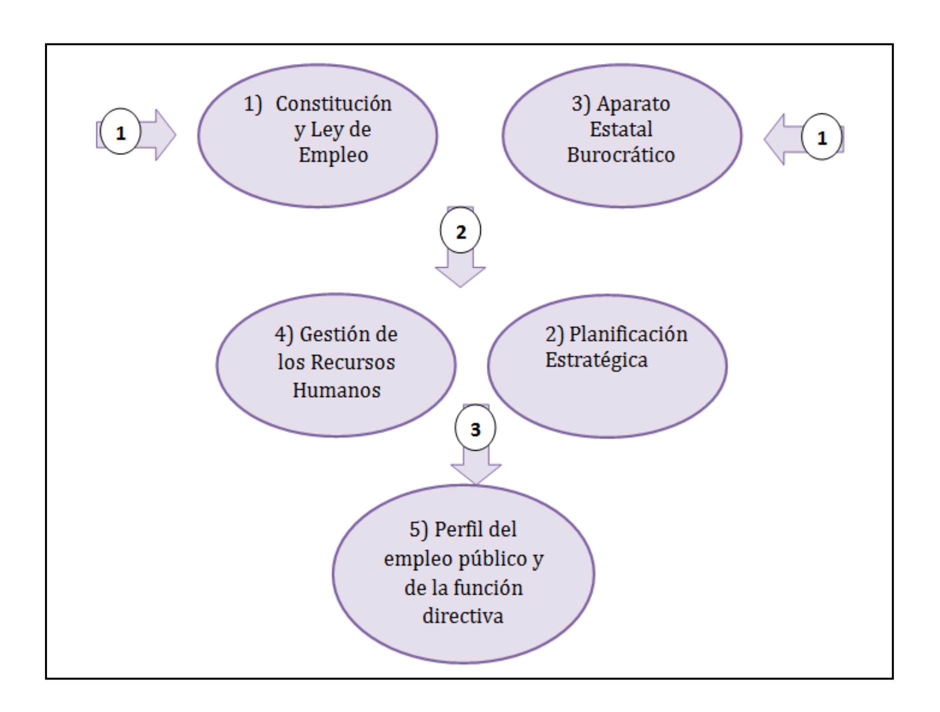
República Dominicana: la Constitución Nacional como "traba" y "puerta" hacia la profesionalización de la administración pública

En la República Dominicana**,** la principal traba se presentó en el nivel de análisis 1. Es decir, en la Constitución del país. La Carta Magna tenía una cláusula que permitía que, con cada cambio de gobierno, se rotara al servicio civil. De esa manera, la Constitución era la "ventana" a través de la que se escurrían los esfuerzos de profesionalización. Por ende, el comienzo de la solución debía ser buscarse en otros "niveles" para, luego, lograr cambiar la legislación. Es sabido que las declaraciones de inconstitucionalidad suelen ser la principal traba a las reformas en las leyes de empleo público, pero este caso era exactamente inverso: la Constitución generaba inestabilidad en el empleo público.

La reforma comenzó, simultáneamente, con un componente del nivel 1 (es decir, con el diseño dela Ley del Empleo 2008) y en el nivel 3, con la creación de la MAP (originalmente, Secretaría de Estado de Administración Pública que, justamente, se fue fortaleciendo).

La reforma empezó con una Ley, una agencia y soporte político a la profesionalización como un tema prioritario de la agenda pública. La Secretaría se transformó en Ministerio y la Ley se blindó en una reforma Constitucional. La intención fue generar que estos nuevos diseños y prácticas de gestión de recursos humanos se implementaron en el nivel cuatro, la gestión de los recursos humanos. Evidentemente, algo de todo eso funcionó porque la medición del BID (2014) muestra una incipiente mejora. En cuanto a la gestión de empleo, se observa un incremento de 20 puntos y en relación a la gestión de rendimiento hubo un crecimiento de 28 puntos. El subsistema de gestión del desarrollo presentó un aumento de 4 puntos, mientras que el de gestión de la compensación permaneció estable.

Por último, cabe destacar que se pudo armar una reforma desde "arriba" porque existió un partido con continuidad electoral durante tres períodos de gobierno. El primero de esos tres, además, era una vuelta al poder después de un período en el medio. Esta continuidad en el nivel de régimen "derramó" a los gabinetes ministeriales, generando estabilidad, desarrollo de capacidades y rutinas compartidas que permitían los esfuerzos de este tipo de reformas que muestran impactos inter-temporales.

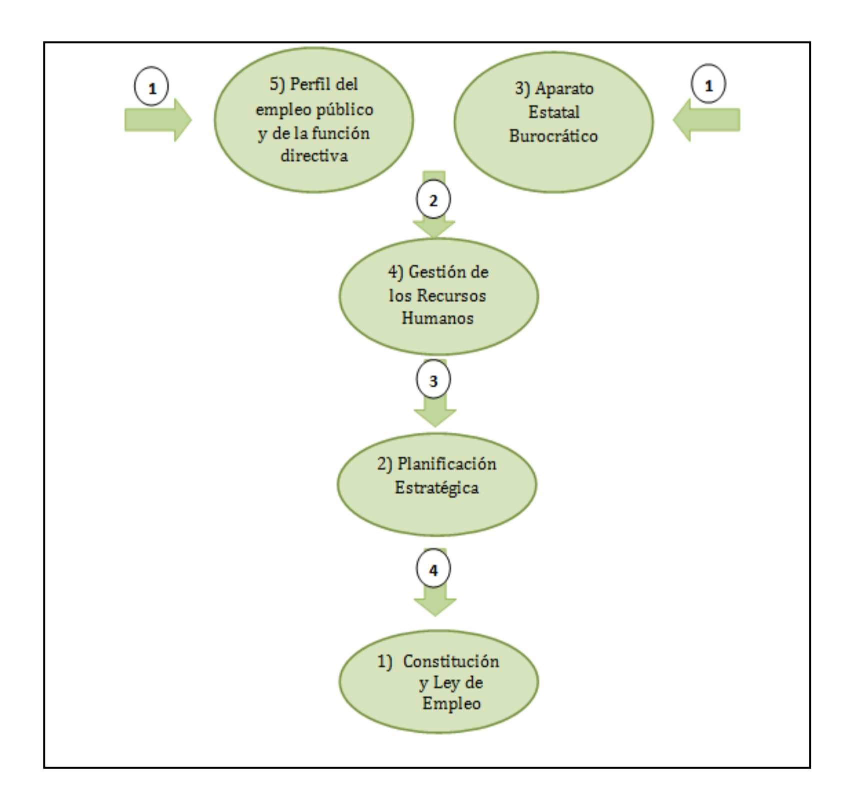


Perú: la institucionalidad formal como barrera para la evolución del servicio civil

Perú enfrentaba el clásico problema de la dificultad de modificar cualquier componente de la legislación sobre empleo público porque esto se consideraba inconstitucional. Entonces, las reformas comenzaron simultáneamente en los niveles analíticos 4 (Gestión de los Recursos Humanos) y 5 (Alta Dirección).

El esfuerzo de construcción comenzó en base al armado de un sistema *ad hoc* de cuerpo de gerentes públicos que ellos mismos seleccionaban y ubicaban en lugares clave de la administración pública. Entonces, por un lado, se operó sobre la Estructura del Aparato Estatal Burocrática a través de la creación de la agencia SERVIR (nivel 3) y se creó el cuerpo de gerentes públicos (nivel 5) para fortalecer la función directiva. Por el otro lado, las prácticas de gestión diseñadas por SERVIR tuvieron un efecto "derrame" sobre el resto de la administración pública (nivel 4). Se logró así obtener la masa crítica técnica en el área rectora con una importante influencia en todo el aparato estatal que luego permitió aprobar la ley. Es decir, sin dudas, involucró también un componente de planificación estratégica por parte de SERVIR.

Dado que Perú comparte con República Dominicana la clasificación de su servicio civil como "bajo", la comparación de sus recorridos de reforma permite capturar aprendizajes directamente ligados a sus contextos político-institucionales. Es decir, ambos casos, aun compartiendo un desarrollo todavía bajo del servicio civil, encontraron problemas en diferentes niveles por lo que, tanto las soluciones desarrolladas como los resultados obtenidos, fueron distintos. República Dominicana sostuvo el camino emprendido en un contexto de reelección y continuidad del mismo partido, en tanto Perú muestra una situación interesante dado que, incluso con cambios de línea política, están manteniendo políticas de mediano largo plazo que permitieron que se institucionalizara el sistema de gestión de recursos humanos a través de la una nueva ley.

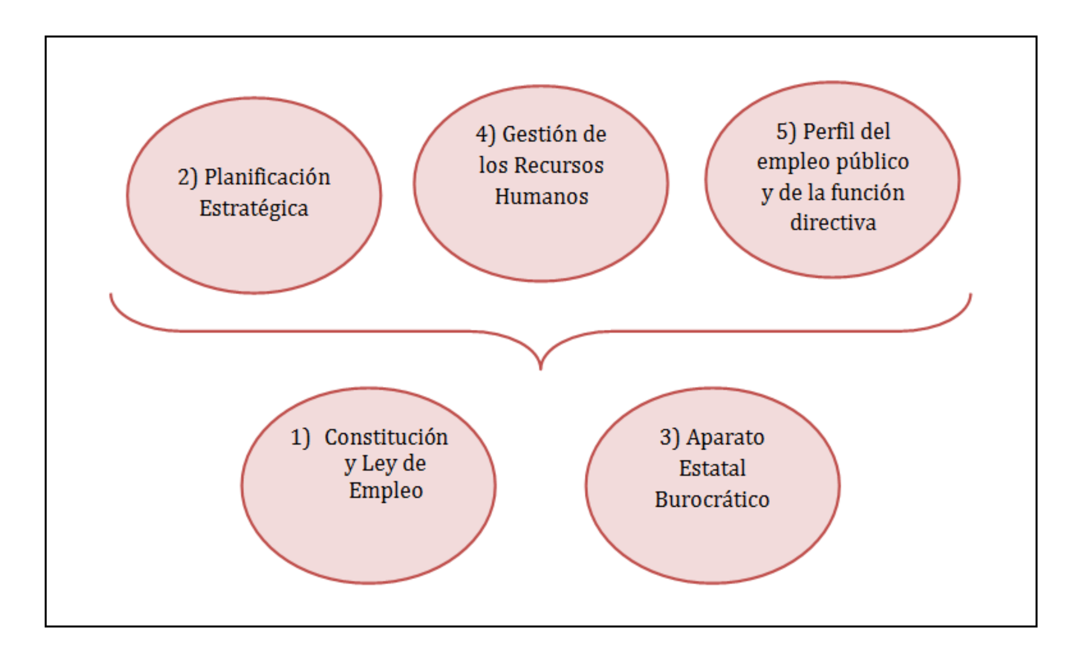


Chile: desde la práctica hacia las normas

Chile se presenta como caso de éxito en todos los niveles, mostrando intuiciones interesantes para pensar reformas. Esto se debe a que las acciones que llevaron a cabo presentan poco énfasis –en términos comparados- en la prioridad otorgada a la normativa y en cambio, se observa un mayor peso relativo otorgado a las reformas implementadas de hecho en los niveles analíticos 2 (planificación general y de los recursos humanos), 3 (creación de una agencia rectora), 4 (gestión de los recursos humanos) y 5 (alta dirección pública). Este caso enseña que, en ciertas circunstancias, es más eficiente llevar a cabo una reforma y tratar de legislarla recién cuando se cuenta con evidencia de que funciona.

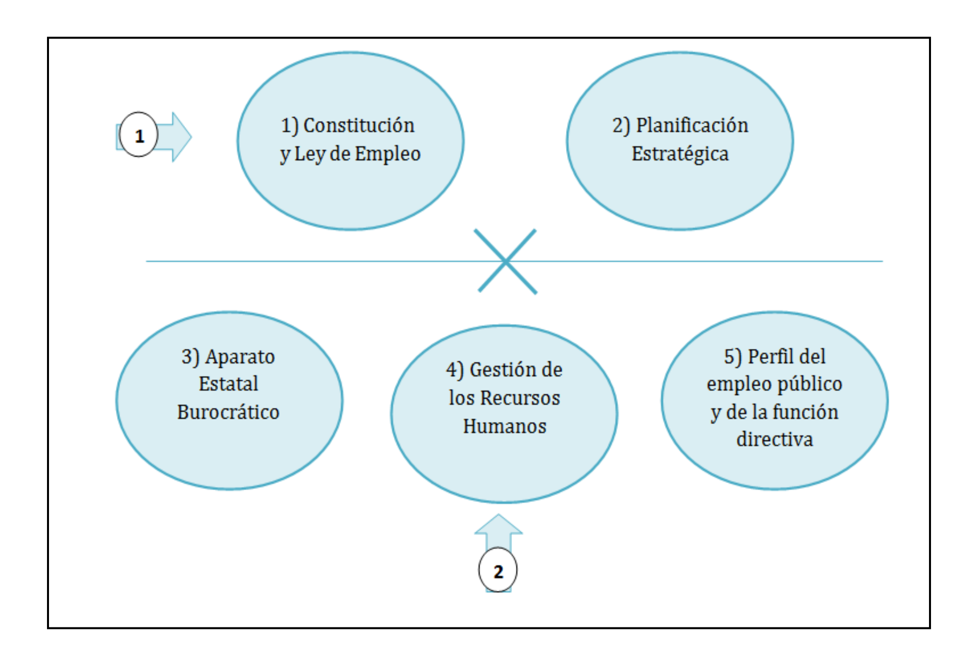
La Ley de Nuevo Trato Laboral fue fundamental, sin embargo, es clave comprender que resultó de un trabajo previo de las áreas rectoras preexistentes (los equipos técnicos de la DIPRES) y del gabinete en general que estaban trabajando en fortalecer y modernizar el Estado chileno. La ley cumplió el rol de "plasmar" proyectos que ya estaban en curso. Es un reflejo de lo que se estaba dando en todos los niveles. La reforma no fue pensaba para hacer más eficiente el Estado sino para transparentar a la ciudadanía el proceso que ya se estaba desarrollando. La planificación estratégica ya existía en todo el Estado chileno pero lo que hicieron fue formalizar el proceso a través de los programas de mejora para la gestión (planes de cumplimiento de metas que se asociaron a la gestión de los recursos humanos[32]). Por ende, emitir la ley implicó su inmediata implementación.

[32]Un ejemplo de cómo vincularon los procesos de gestión por resultados con la profesionalización de los recursos humanos fue, cuando ligaron el cumplimiento de metas con el nivel cuatro (gestión de los recursos humanos). Esto lo hacía otorgando un "plus" de presupuesto que se otorgaba como bono si se cumplían las mestas. Es decir, cruzaron la gestión por resultados con el fortalecimiento de la gerencia pública para que los altos directivos la impulsaran.



Argentina: cuando la traba de las normas se busca superar con más normas

El caso **argentino** presenta un desarrollo intermedio y presenta otros problemas y potenciales soluciones: la principal traba es la profusión de regulaciones, la inconsistencia del desarrollo normativo y la baja capacidad de aplicación de cada uno de estos intentos de reforma. Es decir, el principal problema se encuentra, sobre todo, en los niveles 1(profusión normativa) y 2 (planificación general y de los recursos humanos). Los límites en los niveles analíticos 1 y 2 del sistema, de alguna manera, frustran los cambios existentes en el resto de los niveles porque no se logran instalar las reformas: por un lado, quedan sometidas a la alternancia política y en cada una de ellas se desanda mucho del esfuerzo de mejora y el camino efectivamente recorrido y por el otro lado, no se logra la orientación estratégica de los recursos humanos. La ley es puramente formal, la planificación casi no existe y en consecuencia, los esfuerzos en materia de gestión de recursos humanos se desdibujan. Asimismo, el fortalecimiento de la alta dirección pública se reconoce formalmente pero no se implementa por lo que los esfuerzos normativos se esfuman por completo. Por último, lo mismo sucede con los esfuerzos de planificación y con la falta de una agencia rectora legitima y sustentable.



En síntesis, los cuatros casos examinados muestran diferentes caminos recorridos. Con relación a los dos casos de nivel bajo del Servicio Civil, República Dominicana comenzó su reforma desde lo formal, con la elaboración de una Ley, puesto que se buscaba que ésta modificara pautas de conducta y prácticas arraigadas que se sustentaban en la Constitución previa. Esta estrategia funcionó pero en un contexto político institucional específico: el de la continuidad de color político en el gobierno que generó mucha estabilidad de los gabinetes ministeriales. En cambio, Perú se movió en otra dirección. Comenzó por fortalecer prácticas por dónde "podía". Es decir, cambiar la institucionalidad formal era una tarea "titánica" que no los estaba llevando a "buen puerto". El camino recorrido por la República Dominicana no era una opción viable para Perú. La elección de reforma consistió en comenzar desde los niveles 4 y 5 de modo tal de ir "escalando" los aprendizajes obtenidos. Es interesante destacar que esta opción parece haber sido exitosa porque muestra continuidad a pesar de la alternancia político-partidaria en el gobierno.

Argentina, el caso intermedio de la muestra de casos seleccionada, presenta un problema de profusión normativa. La "calidad" de las mismas avanza en la misma dirección que los consensos internacionales pero éstas carecen de implementación efectiva. Además, tienden a proliferar porque cada falla en la implantación de las mismas se tiende a resolver con nuevas normas que modifiquen ese problema. Asimismo, existe poca estabilidad en la agencia rectora y en la planificación, tanto de gobierno como de los recursos humanos. Estos problemas en los primeros tres niveles opacan y desvirtúan los intentos concretos de mejora que existen en los niveles cuatro y cinco.

Por último, Chile se presenta como el caso exitoso pero con una experiencia contra intuitiva, al menos, en términos comparados con las experiencias de reforma estatal de la región: la Ley de Nuevo Trato no es el comienzo de la historia, sino su final. En ella se plasman años de trabajo de planificación, construcción de consensos, fortalecimiento de las agencias rectoras y proyectos de profesionalización del servicio civil.

En suma, los recorridos de estos cuatro casos muestran que no existen recetas atemporales y descontextualizadas acerca de cómo mejorar las burocracias estatales para desarrollar mayor capacidad de los Estados de la región. Los servicios civiles se desarrollaron dentro de aparatos

estatales vinculados a regímenes políticos y dinámicas político-partidarias diferentes, estructuras sociales y económicas distintas y fortalezas relativas de diferentes grupos organizados. Es decir, el contexto político-institucional importa. Así como en un contexto de continuidad política, como en el caso de la República Dominicana, parece ser más fácil lograr que una regla formal "derrame" hacia abajo, sin esa estabilidad política puede no ser una buena idea. Tal vez, en ese caso, convenga -como en el caso peruano- fortalecer la burocracia desde la gestión de las personas. Es decir, comenzar por dónde haya una real ventana de oportunidad para lograr un cambio y no siguiendo caminos recorridos por otros países, con otras lógicas organizacionales y político-institucionales. Por último, las administraciones públicas nacionales cuentan con prácticas enraizadas, culturas organizacionales y reglas informales que no se pueden desatender a la hora de diseñar reformas de las mismas.

Esto no quiere decir que no exista una meta con relación a hacia dónde ir. Lo que se busca destacar es que no hay que confundir la meta con el camino hacia la misma. Y este último depende de cómo se organiza la legalidad, la planificación, el aparato estatal, la gestión de los recursos humanos, sus empleados y sus directores. Esto es lo que se buscó desarrollar en este trabajo: tanto un marco analítico que sirva como guía para desentrañar esos componentes en cada caso, una ilustración de los diferentes caminos posibles y por último, una importante recomendación a no perder de vista sobre diversidad en el camino hacia la unanimidad.

Hacia la profesionalización del Servicio Civil en Latinoamérica.

Una meta fundamental para los países de la región consiste en mejorar la calidad de los servicios civiles puesto que son fundamentales para el desarrollo de capacidades estatales que faciliten la implementación de las políticas prioritarias de los gobiernos. Los casos examinados en profundidad permiten identificar una notable heterogeneidad en los procesos de profesionalización de los Servicios Civiles, oscilando entre países que comienzan la reforma modificando las reglas formales (la Constitución en República Dominicana) y otros que la impulsan operando sobre las prácticas organizacionales por necesidad (Perú) o por convicción (Chile). Los avances hacia una burocracia profesionalizada difieren en cada uno de los casos pero, en líneas generales, se observa que las leyes de servicio civil no siempre se traducen en aplicaciones concretas y dónde se las implementó, con frecuencia, se las asoció a nuevas prácticas informales distorsivas de las reglas formales.

Estudiar a la administración pública (o a sus burocracias) no implica observar, únicamente, su relación con el poder político o con los administrados. Consiste, también, en examinar el comportamiento de las organizaciones y empleados (el servicio civil) en la implementación de políticas públicas puesto que éstos pueden frustrar su aplicación. Es decir, es preciso examinarlas en sí mismas y con relación a sus contextos político-institucionales específicos. Las políticas públicas existentes generan procesos de conformación de grupos organizados en torno a las mismas. Una regla formal puede ser muy difícil de modificar debido a la existencia de grupos organizados que se conformaron como tales en base a la existencia de la misma. Muchas de las reformas que apuntan a modificar la institucionalidad formal que sustenta al empleo pública enfrentan, al menos, dos problemas: la resistencia de la justicia favoreciendo a los empleados demandantes y/o el bloqueo por parte de los trabajadores organizados en sindicatos. En ese sentido, el caso argentino es muy ilustrativo. Cada cambio de regla generó trabas en la justicia y en los actores organizados. En consecuencia, existe una extensa profusión normativa, prácticamente, no implementada. Es el típico caso en dónde la debilidad de las reglas formales se acompaña por fuertes reglas informales, como se ilustró con los ejemplos de los decretos de excepción para nombrar a la alta dirección pública.

Justamente este trabajo recupera el aspecto institucional formal y su práctica informal porque independientemente de la manera que se entienda a las instituciones, la literatura anglosajona que más y mejor canalizó estas perspectivas analíticas tiende a asumir que las reglas son formales y que sólo por existir "suceden" las cosas contempladas en su textualidad. Sin embargo, esta noción no "viaja bien" a otras regiones (Acuña y Chudnovsky: 2013). En gran parte de América Latina, las reglas formales se cumplen de manera irregular y muchas veces se evaden. Entonces, una primera distinción ineludible es entre reglas formales e informales y una segunda que se hace en la literatura, es entre débiles y fuertes. Por ejemplo, Levitsky y Murillo (2009) sostienen que en América Latina las reglas tienden a ser inestables, informales y poco eficaces. Estos autores señalan que las instituciones fuertes son, simultáneamente, estables y con capacidad de hacer cumplir sus reglas. Afirman que el problema de "exportar" estas nociones basadas en observaciones de la realidad institucional norteamericana a nuestra región, es que esta mirada, de hecho, presupone que las reglas formales son reglas (escritas) y que son cumplidas con el suficiente rigor para ser obedecidas, a la vez, que son lo suficientemente estables como para generar expectativas compartidas basadas en conductas pasadas (Levitsky y Murillo: 2009: 174). Parece relevante destacar la insuficiencia del foco en las reglas formales para entender la política en sociedades como las nuestras. El caso de Chile es interesante porque muestra que, muchas veces, reglas formales exitosas comenzaron como experiencias prácticas de construcción de "abajo para arriba" y no tratando de cambiar la regla sin una evaluación política de las probabilidades de éxito (como le hubiera sucedido a Perú) o se hicieron en base una evaluación de la viabilidad para hacerlo (como mostró la experiencia de República Dominicana que presentaba estabilidad en el poder ejecutivo y en los gabinetes).

Asimismo, se recuperó la dimensión organizacional de la Administración Pública porque ésta también presenta su propia institucionalidad. Un elemento que apareció como crucial fue la existencia de una agencia rectora, con estabilidad y poder político dentro del aparato estatal para regir la planificación y profesionalización de los recursos humanos. La trayectoria chilena ilustra, al mismo tiempo, constancia y adquisición de mayores responsabilidades por parte de las agencias rectoras así como desarrollo de aprendizajes organizacionales y capacidades pertinentes para la tarea. Lo mismo sucede en el caso peruano, aunque de manera más acotada. Sin embargo, Argentina ilustra que cuando la agencia a cargo varía, cambia, sufre alteraciones y pierde capacidades en cada alteración de la agencia, se desdibuja el eje de la gestión aunque esta haya existido y obtenido éxitos parciales. La alternancia del juego democrático involucra recambio de los cargos políticos y si la agencia encargada, también, rota es difícil establecer continuidad de prácticas, aprendizajes y capacidades, entre otros aspectos. Por supuesto que esto también aplica a la gestión de las personas y es por ello que las políticas de fortalecimiento de las funciones directivas son clave. Los cargos de alta dirección son aquellos que pueden generar estabilidad en las políticas, más allá de la alternancia en los cargos políticos. Estos puestos funcionan como una "bisagra" hacia las metas de los políticos y hacia la administración de las organizaciones, de modo tal que desarrollen capacidades instaladas. En este sentido, las experiencias peruana y chilena muestran grandes hallazgos incluso partiendo de líneas de base muy diferentes.

En cuanto al camino a transitar para los países de la región, la CIFP (2003) se constituye como un documento clave para la promoción de una nueva etapa en la que la profesionalización de los servicios civiles juegue un rol clave. En este sentido, puede decirse que existe un incipiente proceso de modernización y profesionalización en los servicios civiles latinoamericanos y que su desarrollo ya deja entrever una lista de problemas pendientes sobre los que se puede reflexionar a fines de prever soluciones flexibles.

Uno de estos problemas críticos sigue siendo la politización del empleo público, definida como la asignación discrecional de puestos por motivaciones partidarias. La raíz de este problema puede ser sociocultural, pero también puede provenir de los incentivos distorsionados que generan debilidad institucional en nuestros países. Luego se marcan dos grandes ausencias: la de un soporte estratégico (consensos amplios, inclusivos de otros poderes del Estado, de partidos políticos, de organizaciones civiles, etc.) que permita definir la política de Servicio Civil a implementarse) y la de un soporte tecnológico que permita consolidar información confiable.

Con relación a la implementación de las reformas, los problemas críticos hacen referencia a la ausencia de un enfoque con una mirada sistémica. Se implementan reformas parciales, inconexa y se mantienen prácticas contradictorias. Si bien es lógico que haya una implementación escalonada, los abordajes parciales limitan al sistema puesto que no se produce una retroalimentación intrínseca. Otro problema es la escasa participación de los recursos humanos en la elaboración de las normas que rigen la transición de un modelo a otro. De esta manera, se silencian las resistencias que estos cambios generan y no se tienen en cuenta estos obstáculos que pueden paralizar o distorsionar el proceso. A esto se suma el problema de que sigue reportándose que en el acceso al empleo público es donde se dan las mayores vulneraciones a los principios de mérito. La presencia de evaluaciones preventivas y correctivas (y de evaluadores independientes) durante el proceso es necesaria para proteger la calidad y las transparencia de estas decisiones.

En el futuro próximo, el desafío consistirá en achicar la brecha entre la adhesión a la Carta Iberoamericana de la Función Pública y la aplicación práctica de sus principios en las administraciones públicas de la región.

Referencias Bibliográficas

Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013). "¿Cómo entender a las instituciones y su relación con la política? Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos" en Acuña, Carlos (comp.) *¿Importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores la política Argentina.* Primera Edición. Siglo XXI, Ed. Buenos Aires, Argentina.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001). "Instituciones, reforma del estado y desarrollo: de la teoría a la práctica". *División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil*. Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo "Raúl Prebisch": Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", *Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina. INFORME 2006.* David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Planeta, Washington.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013).*Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Chudnovsky, Mariana (2014). *La relación entre el Régimen Político, el Estado y las Políticas Públicas: la incidencia de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales*. Tesis doctoral, UTDT. Argentina

CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.

Evans, Peter (1992). "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change" in Haggard Kaufman, et al *The Politics of Economic Adjustment ;International Constraints, Distributive Conflicts, and the state*, Princeton Press, New Jersey.

Evans, Peter y James Rauch (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review,* Número 64.

Fukuyama, Francis (2013). *What Is Governance?,* Center for Global Development, Washington.

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.

Grindle, Merilee (1997). *Getting good government: capacity building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press. Cambridge.

Iacoviello, Mercedes (1999). "Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado", *Revista del CLAD: Reforma y Democracia,* Número 15*,* Octubre, Caracas.

Iacoviello, Mercedes, Mariano Tommasi y Laura Zuvanic (2002). "Diagnóstico Institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina". *Diálogo Regional de Políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2005). "Institucionalización y burocracia en América Latina". Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre, Santiago de Chile.

Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2006). "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos", en *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Número 7*,* Santa Fe.

Iacoviello, Mercedes, Laura Zuvanic y Ana Laura Rodríguez Gustá (2010). "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America", en Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge.

Iacoviello, Mercedes, Diego Pando y Mercedes Llano (2013). "Modalidades de empleo, modelos de gestión y tipos burocráticos: la diversidad como regla en la función pública argentina". Trabajo presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, del 29 de octubre al 1° de noviembre de 2013.

Iacoviello, Mercedes y Luciano Strazza (2011) Diagnóstico Servicio Civil de Perú. Informe Final. Enero 2011. Banco Interamericano de Desarrollo. http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Gerentes-Publicos/Peru-Diagnostico-SC-2010.pdf

Iacoviello, Mercedes y Noemí Pulido (2012). "Representatividad, participación y política: nuevo foco para el viejo debate sobre la función pública en América Latina", en *Revista Buen Gobierno,* Número 12, semestre enero-junio, México.

Iacoviello, Mercedes, Mercedes Llano y Luciano Strazza (2012). "Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* Número 52, Caracas.

Iacoviello, Mercedes y Mónica Iturburu (2014). "Planificación (¿estratégica?) de recursos humanos en los gobiernos latinoamericanos" en Pando, Diego y Jorge Walter *Planificación estratégica-Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público,* Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.

Iacoviello, Mercedes y Luciano Strazza (2014). "Diagnóstico del servicio civil en América Latina" en BID (2014) *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*.Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Informe Barómetro (2012). *Segundo informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana,* Ciudad Merliot, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Sistema de Integración Centroamericana.

Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2009). "Variation in Institutional Strength", en *Annual Review Political Science,* 12: 115.

Longo, Francisco (2002). "Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil". *Diálogo Regional de Políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Longo, Francisco y Mercedes Iacoviello (2010). "Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina". Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de julio.

Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2006). "La política de las políticas públicas". *Política y Gobierno.* Volúmen XIII, Número 2, México.

Valdivieso, Patricio y Jillian Bernas (2014). "Dificultades de la aproximación de la transparencia como una política de comando y control: experiencia chilena con los municipios". Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 58, Febrero 2014. Páginas 201-234.

Weber, Max (1922). *Economía y Sociedad.* Fondo de Cultura Económica, México.

ANEXO

A) Desempeño por subsistema de los países de la región, identificación de rasgos características y de experiencias de aprendizaje

2. Subsistema de Planificación (años 2011/2013)

	ALTO	MEDIO	BAJO
Casos	Brasil (80) **Chile** (60)	Colombia (57) Costa Rica (50) Uruguay (50) Nicaragua (43) El Salvador (40) México (40)	Bolivia (30) Guatemala (30) Panamá (30) Ecuador (27) **Perú** (27) **R. Dominicana** (27) Honduras (23) Paraguay (20)
Rasgos Salientes	✓ Áreas técnicamente consistentes. ✓ Documentos estratégicos, técnicos o normativos. ✓ Sistemas de información. ✓ Coordinación del organismo rector con las oficinas de recursos humanos de las entidades.	✓ Si bien existen diferentes instrumentos estratégicos, técnicos y/o normativos, las practicas concretas con débiles y heterogéneas. ✓ La planificación se subordina a las decisiones y criterios de la autoridad presupuestaria.	✓ Debilidad ausencia de instrumentos de planificación.
Experiencias de Aprendizaje	✓ **Chile:** la planificación se plasma en el Programa de Mejoramiento de la Gestión y la coordinada la DIPRES. ✓ **Brasil**: La Secretaría de la Gestión Pública lidera el Plan Plurianual y dispone de capacidades de planificación aunque	✓ Mejora en los sistemas de información con el objetivo de sistematizarla ara utilizarla como insumo estratégico para la toma de decisiones[1].	✓ **Paraguay**: Se elaboraron instrumentos pero aún no fueron implementados. La planificación de las dotaciones es inercial, presupuestaria y política.

[1]República Dominicana y El Salvador se encuentran mejorando sus sistemas (Sistema de Administración de Servidores Públicos y Sistema Integrado de Recursos Humanos). En Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Perú Colombia México, Bolivia y Uruguay se encuentran desarrollando nuevos sistemas (Sistema Automatizado de Gestión de Empleo y del Talento Humano y el INTEGRA2, Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos, Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos, Sistema de Información del Servicio Civil, Sistema Informático de Gestión de Recursos Humanos, Sistema Informático Integrado del Talento Humano, Registro Nacional de Personas del Servicio Civil, Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, RH Net, Registro Único Estatal de Servidores Públicos y Sistema de Gestión Humana y el Registro de Vínculos con el Estado).

	en la práctica la ejerce muy centralizadamente.		

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 2 y Anexo 3, BID (2014).

3. Subsistema de Organización del Trabajo (años 2011/2013)

	ALTO	MEDIO	BAJO
Casos	Brasil (60) Chile (60) México (60) El Salvador (60)	Uruguay (53) Colombia (47) Costa Rica (47) Nicaragua (47) República Dominicana (47) Panamá (40) Perú (40)	Bolivia (33) Ecuador (33) Guatemala (27) Honduras (20) Paraguay (20)
Rasgos Salientes	✓ Instrumentos de clasificación de puestos y perfiles que describen todos los puestos transversales de la administración pública. ✓ Progresiva inclusión de las competencias en los manuales. Aunque en la práctica esto es débil. ✓ Uso de la herramienta en los procesos de selección aunque en la práctica depende del grado de actualización de los catálogos.	✓ Se dispone de manuales que no siempre están actualizados y si bien sirven para estructurar las dotaciones no como apoyo en la selección de candidatos.	✓ Los manuales están desactualizados y las clasificaciones de los puestos están distorsionadas.
Aprendizajes	✓ **Brasil**: Los instrumentos de clasificación de puestos y perfiles están centralizados. ✓ **México y El Salvador**: Cada institución elabora su propio catálogo. ✓ **Chile**: Los servicios no se encuentran obligados a cubrir vacantes sobre definiciones de cargos que estaban vigentes.		✓ **Paraguay**: La creación de subcategorías a partir de la intervención de criterios políticos sobre instrumentos técnicos generó una desactualización en los manuales. ✓ **Honduras**: El diseño de puestos fue elaborado por una consultora hace 15 años sobre una muestra poco

			representativa.

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 2 y Anexo 3, BID (2014).

4.A. Gestión de Empleo (años 2011/2013)

	ALTO	MEDIO	BAJO
Casos	Brasil (73) **Chile (67)** Uruguay (63) Colombia (60) Costa Rica (60)		Nicaragua (37) México (37) **Perú (37)** Ecuador (33) El Salvador (33) Paraguay (33) **R. Dominicana (33)** Panamá (27) Guatemala (23) Bolivia (13) Honduras (10)
Rasgos Salientes	✓ Concurso competitivo como vía central de ingreso ✓ Concursos abiertos y de amplia difusión ✓ Concursos basados en pruebas técnicas de selección (que incluyen competencias.		
Aprendizajes	✓ **Chile**: Sistema de Alta Dirección Pública. ✓ Ingreso competitivo en sistema de "contrata". ✓ **Colombia:** convocatorias masivas para la carrera administrativa.		✓ **Nicaragua, Paraguay y Ecuador**: La causa de los pocos concursos es el carácter reciente de la reforma meritocrática. ✓ **México[2] y Panamá[3]**: la reforma se inició pero sufrió marchas y contramarchas que impidieron su consolidación. ✓ **Paraguay y Panamá[4]**: Se partió de una débil línea de base.

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 2 y Anexo 3, BID (2014).

4.B. Gestión de Empleo (años 2011/2013)

2 Luego de tres años de un fuerte impulso dado a los concursos en el SPC, en 2007 la implementación de la LSPC y particularmente de los concursos perdió prioridad política para el nuevo gobierno (Strazza, 2014c).

3 Tras la puesta en marcha de los primeros concursos, el mecanismo fue suspendido por ley en 2009 y se habilitó la contratación directa (AECID y SICA, 2012).

4 En ambos países el clientelismo, la politización y el nepotismo son problemas endémicos de la administración pública que obstaculizaron su desempeño eficaz (Iturburu, 2014a; Strazza, 2013:25; AECID y SICA, 2012)

	ALTO	MEDIO	BAJO
Casos	Chile (73)	Costa Rica (53) Brasil (47) México (40) Uruguay (40) República Dominicana (40)	Colombia (33) Nicaragua (27) Perú (27) Ecuador (20) Guatemala (13) Bolivia (13) El Salvador (13) Honduras (13) Panamá (13) Paraguay (13)
Rasgos Salientes	✓ Instrumentos que potencian la utilidad de la evaluación y reduce sus habituales costos: 1. Evaluación institucional como complemento de las evaluaciones individuales. 2. Evaluación para altos directivos públicos. 3. Evaluación individual. 4. Modelo de Gestión Estratégica de Evaluación de Desempeño.	✓ Dos grandes debilidades. 1. La primera es el carácter formal o ritualista de la evaluación. 2. La evaluación se transforma en un instrumento ineficaz para la toma de decisiones. ✓ Factores que impactan en la eficacia de las evaluaciones: 1. Desvinculación por mal desempeño y la pérdida de un premio monetario por calificación inferior al mínimo requerido. 2. Inconsistencias en la formulación de objetivos, metas e indicadores. 3. La evaluación no siempre es prioritaria para las autoridades.	
Aprendizajes			✓ **Colombia**: a partir de 2004 priorizó la conformación de la CNSC y la apertura de concursos. ✓ **Paraguay:**las autoridades no han estado dispuestas a evaluar debido a las "restricciones culturales". ✓ **Panamá:** los problemas de evaluación se deben a la no aprobaciónde los instrumentos diseñados por la DIGECA.

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 2 y Anexo 3, BID (2014).

4.C Gestión de la Compensación (años 2011/2013)

	ALTO	MEDIO	BAJO
Casos	Chile (70) Costa Rica (60)	Uruguay (50) Brasil (45) Colombia (45)	México (35) El Salvador (30) Nicaragua (30) República Dominicana (30) Ecuador (25) Perú (25) Bolivia (20) Guatemala (20) Panamá (20) Paraguay (20) Honduras (10)
Rasgos Salientes	✓ Mayor solidez en tres factores: 1. Inequidad interna horizontal y vertical. 2. Competitividad salarial externa. 3. Coherencia estratégica.		✓ **Panamá y Paraguay**: Hay distorsión en la inequidad interna debido a la influencia política que algunos servidores están en capacidad de ejercer al negociar su salario. ✓ **México**: La inequidad vertical se debe al congelamiento salarial existente desde 2003. ✓ **Honduras, Paraguay y Panamá:** La falta de coherencia estratégica proviene desde hace tiempo por procesos no sostenidos en el tiempo, falta de visión estratégica y elevada politización de decisiones salariales.
Aprendizajes	✓ **Chile**: En algunos casos la inequidad se da dentro de una misma entidad a partir de la distinción entre funciones críticas y no críticas, representando hasta el 100% de las remuneraciones.		

	✓ **Costa Rica**: En 2011 se inició un proceso de revisión técnica de los adicionales salariales para ligarlos a la productividad. ✓ **Chile y Costa Rica**: Si bien la competencia estratégica tiene desafíos pendientes, se ha intentado mejorar la gestión de las remuneraciones, con la participación de la autoridad presupuestaria y la entidad rectora.		

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 2 y Anexo 3, BID (2014).

4.DGestión del Desarrollo (años 2011/2013)

	ALTO	MEDIO	BAJO
Casos	Brasil (72) Chile(60)	Uruguay (52) Colombia (40)	México (36) República Dominicana (36) Costa Rica (32) Panamá (32) Paraguay (24) Nicaragua (20) Perú (20) El Salvador (16) Guatemala (16) Bolivia (1) Ecuador (1) Honduras (1)
Rasgos Salientes	✓ Existencia de un modelo de desarrollo laboral y gestión de las expectativas de desarrollo con características bien definidas. ✓ Administran mejor las expectativas a cumplir en la práctica lo que establece la norma y el modelo. ✓ Actividades de capacitación basadas en diagnósticos, segmentadas, evaluadas y coordinadas por un organismo específico.	✓ **Colombia:** Existen sistemas de carrera con reglas claras que encuentran ciertos obstáculos para funcionar y cumplir con las expectativas que generan en los servidores.	✓ H**onduras, Guatemala y Ecuador**: Ausencia de un modelo de carrera. Desestructuración de un sistema de empleo tradicional. ✓ **Honduras, Bolivia y Guatemala:** Amplia discrecionalidad en las decisiones sobre ascensos.
Aprendizajes	✓ **Brasil y Chile:** Destacada capacitación gerencial (jornadas de inducción ara el primer y segundo nivel jerárquico, seminarios regionales)		

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 2 y Anexo 3, BID (2014).

4.E. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (años 2011/2013)

	ALTO	MEDIO	BAJO
Casos		Brasil (55) República Dominicana (55) Chile (50) Costa Rica (45) México (45) Colombia (40) El Salvador (40) Uruguay (40)	Panamá (35) Bolivia (30) Paraguay (30) Nicaragua(25) Guatemala (20) Perú (20) Ecuador (10) Honduras (10)
Rasgos Salientes		✓ Tienen 3 instrumentos: 1. De gestión del clima: Encuestas de clima laboral, buzón de sugerencias y talleres grupales que ayudan a tomar acciones de mejora. Sin embargo, pocas veces ello se traslada a la práctica. 2. De comunicación interna (charlas, encuentros institucionales, charlas, actividades lúdicas, etc). Sin embargo, es descentralizado y heterogéneo. 3. De gestión de las relaciones laborales: mesas de trabajo y comités de conciliación para negociar, representar intereses de los trabajadores y gestionar los conflictos.	✓ Los tres instrumentos están ausentes, sobre todo el de gestión de clima y comunicación. Dada la decisión de poner el foco en otras políticas y/o subestimar el valor que pueden aportar a las entidades, la debilidad en estos casos se debe a la baja prioridad asignada a estos temas.
Aprendizajes		✓ **Chile y México**: Hay iniciativas concretas para diseñar planes de mejora. Colombia: La plataforma "Sirvo a mi país" está orientada a fortalecer la comunicación hacia adentro y hacia afuera de la administración pública.	

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 2 y Anexo 3, BID (2014).

5. Perfiles y Alta Dirección Pública (años 2011/2013)

	ALTO	MEDIO	BAJO
Casos	Colombia (70) Costa Rica (70) Chile (60) República Dominicana (60)	Brasil (50) Nicaragua (50) Perú (50) Uruguay (50) Paraguay (40)	Ecuador (30) El Salvador (30) Guatemala (30) México (30) Panamá (30) Honduras (10) Bolivia (0)
Rasgos Salientes	✓ Fortaleza en la entidad rectora a partir de: 1. La incidencia de la entidad rectora para introducir la gestión de los recursos humanos en la agenda política del gobierno. 2. La capacidad para definir un marco estratégico y diseñar e implementar políticas. 3. Mejor coordinación entre el organismo rector y las entidades, para lo cual desarrollan dispositivos de comunicación. 4. Capacidad presupuestaria. ✓ El segmento directivo es capaz de fortalecer la gestión estratégica de las entidades, acumulando las capacidades institucionales.	✓ La entidad rectora no es lo suficientemente fuerte en términos políticos, técnicos, de coordinación y presupuesto. ✓ El alcance y el énfasis de las políticas de fortalecimiento directivo ha sido heterogéneo.	✓ Les resulta dificultoso ejercer influencia en la agenda política del gobierno y su rol en el debate público es secundario. ✓ Carecen de políticas de fortalecimiento directivo.
Aprendizajes	✓ **Chile**: se seleccionaron vía concurso 1.147 puestos de Alta Dirección Pública (ADP) del primer y segundo nivel jerárquico (incremento del 170% desde su inicio), al tiempo que se realizaron	✓ **Perú:** El CGP surgió con el objetivo de atraer recursos humanos de alta calificación en condiciones de ocupar los puestos directivos de las entidades de los tres niveles de gobierno.	✓ **Panamá, Honduras y Bolivia:** Las entidades rectoras tienen mandato legal para diseñar e implementar pero son muy débiles técnicamente para poder hacerlo.

	2.778 concursos para el personal de contrata, también muy por encima del promedio inicial. Pese a la evolución, se considera que el ingreso a contrata por concurso es todavía bajo excepto en algunos servicios puntuales (Llano, 2014b).		

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 2 y Anexo 3, BID (2014).

B) Trayectoria normativa del caso argentino

Período	Norma	Descripción
1991	Decreto 993/91	Creación del SINAPA como régimen escalafonario para el personal administrativo de varios organismos, que sustituye al estatuto vigente desde 1973
1992	Ley Nº 24.185	Ley de negociación colectiva en el sector público
1993	Decreto 447/93	Decreto reglamentario de la Ley Nº 24.185
1995	Decreto Nº 92/95	Se crea un régimen flexible y bien remunerado de contratación de personal temporario
1999	Decreto Nº 66/1999	Homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN
1999	Ley Nº 25.164	Ley marco de regulación del empleo público Nacional
2001	Decreto Nº 1.184/01	Modifica al Decreto Nº 92/95

2002	Decreto Nº 1.421/02	Decreto reglamentario de la Ley Nº 25.164
2005	Decreto N° 1.640/05	Homologa el acta acuerdo que reencasilla al personal de la Sindicatura General de la Nación en un nuevo escalafón
2006	Decreto Nº 214/06	Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN, sustituye al Decreto Nº 66/99
2006	Decreto N° 127/06	Crea un nuevo régimen escalafonario para el personal del INTA
2007	Decreto N° 40/07	Homologa el Acta Acuerdo del SENASA donde su personal que formaba parte del SINAPA pasa a integrar un nuevo escalafón
2007	Decreto N° 109/07	Modifica el escalafón del personal del INTI
2008	Decreto Nº 2.345/08	Modifica al Decreto Nº 1.184/01
2008	Decreto N° 973/08	Modifica el escalafón de las personas agrupadas como Orquestas, Coros y Ballets
2008	Decreto N° 2.098/08	Crea el SINEP que revisa, adecua y modifica al SINAPA
2009	Decreto N° 1.032/09	Modifica el escalafón del personal del INCAA
2009	Decreto N° 1.133/09	Modifica el escalafón de los profesionales de Hospitales e Institutos de Investigaciones y Producción
2010	Decreto N° 103/10	Instaura el régimen de selección de personal para el SINEP
2010	Decreto Nº 423/10	Regula las compatibilidades y los porcentajes salariales para los agrupamientos del SINEP
2011	Decreto Nº 1.318/11	Modifica al Decreto Nº 2.345/08

Al año 2013, El personal civil se distribuye en 58 regímenes laboralesdiferentes, concentrándose el 90% sólo en 11 escalafones y el 10% remanente en 47 escalafones. A grandes rasgos, la dispersión normativa comprende:

- Leyes de Empleo para el Sector Público
- Decretos Reglamentarios
- Convenios Colectivos de Trabajo
- Escalafones (normas) SINAPA-SINEP
- Organismos regulados bajo otros escalafones